

# EL MERCADO DE TRABAJO EN COLOMBIA

HECHOS, TENDENCIAS E INSTITUCIONES

Luis Eduardo Arango y Franz Hamann  
Editores

**El mercado de trabajo en Colombia  
hechos, tendencias e instituciones**

Banco de la República  
Colombia, 2012

El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones

Luis Eduardo Arango y Franz Hamann, *Editores*

Primera edición: diciembre de 2012

© Banco de la República, 2012

Bogotá, Colombia

[www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)

© 2012 Banco de la República. Todos los derechos reservados. Se permite la reproducción parcial de esta obra citando la fuente.

Este manuscrito fue diseñado y producido empleando Software Libre. Se usó L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X para escribir y compilar el documento.

Diseño de cubierta: Sección de Publicaciones, Banco de la República

Impresión y encuadrenación: Normas impresores

Diagramación en L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X: Procceditor

Bogotá, Colombia

Tiraje: de 500 ejemplares

ISBN 987-958-664-261-3

Impreso en Bogotá, Colombia

# ÍNDICE GENERAL

---

Índice general	VII
Prólogo	
Luis Eduardo Arango y Franz Hamann	XIII
Primera parte	
MARCO REGULATORIO Y TENDENCIAS DEL MERCADO	1
1 Las instituciones laborales colombianas. Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990	
Mauricio Avella Gómez	3
Comentarios	
Miguel Urrutia	77
2 El mercado laboral colombiano: tendencias de largo plazo	
Hugo López Castaño	81
Comentarios	
Fabio Sánchez Torres	125
Réplica	129
3 La dinámica del desempleo urbano en Colombia	
Francisco Javier Lasso V.	131
4 Mercado de trabajo de Colombia: suma de partes heterogéneas	
Luis Eduardo Arango Thomas	167
Comentarios	
Carlos Eduardo Sepúlveda Rico	203

Réplica	207
Segunda parte	
DESEMPEÑO DE LARGO PLAZO	209
5 Cambio tecnológico y desigualdad de salarios: Colombia, 1984-2010 Carmaña O. Vargas	211
Comentarios Jorge Iván Bula	249
6 Sobre el impacto macroeconómico de los beneficios tributarios al capital Franz Hamann, Ignacio Lozano y Luis Fernando Mejía	253
Comentarios Andrés F. Giraldo Palomino	285
7 Dinámica de la demanda laboral en la industria manufacturera colombiana 1993-2009: una estimación panel VAR Carlos Medina, Christian M. Posso, Jorge A. Tamayo y Emma Monsalve	289
Comentarios Marcela Eslava	327
Réplica	331
8 Inflación y desempleo en Colombia: Nairu y tasa de desempleo compatible con la meta de inflación 1984-2010 Luis Eduardo Arango, Andrés García Suaza y Carlos Esteban Posada	333
Comentarios Juan José Echavarría	357
9 Informalidad: teoría e implicaciones de política Carlos Esteban Posada y Daniel Mejía	363
Comentarios Guillermo Perry	393
10 Formalizando la informalidad empresarial en Colombia Franz Hamann y Luis Fernando Mejía	399

Comentarios Juan Pablo Zárate	425
Tercera parte	
EL MERCADO DE TRABAJO EN EL CORTO PLAZO	428
11 Asimetrías del empleo y el producto, una aproximación de equilibrio general Andrés González, Sergio Ocampo, Diego Rodríguez y Norberto Rodríguez	431
Comentarios Álvaro J. Riascos Villegas	481
Réplica	485
12 Asimetrías en la demanda por trabajo en Colombia: el papel del ciclo económico Jorge Andrés Tamayo Castaño	487
Comentarios Juan Carlos Guataquí Roa	541
Réplica	543
13 Los salarios reales a lo largo del ciclo económico en Colombia Luis Eduardo Arango, Nataly Obando y Carlos Esteban Posada	545
Comentarios Andrés Rosas	583
Réplica	587
14 Sensibilidad de la oferta de migrantes internos a las condiciones del mercado laboral en las principales ciudades de Colombia Juan D. Barón	589
Comentarios Raquel Bernal S.	623
Réplica	627

<b>15 Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia</b> Camilo Mondragón Vélez, Ximena Peña y Daniel Wills	<b>631</b>
Comentarios Jhon James Mora	<b>669</b>
Réplica	<b>673</b>
<b>16 Determinantes del subempleo en Colombia: un enfoque por medio de la compensación salarial</b> Rafael Puyana, Mario Ramos y Héctor Zárate	<b>677</b>
Comentarios Stefano Farné	<b>709</b>
<b>17 El desempleo en Pereira: ¿solo cuestión de remesas?</b> Luis Eduardo Arango, Paola Montenegro y Nataly Obando	<b>711</b>
Comentarios Jaime Tenjo Galarza	<b>747</b>
Réplica	<b>751</b>
<b>18 Choques, instituciones laborales y desempleo en Colombia</b> Juan José Echavarría, Enrique López, Sergio Ocampo y Norberto Rodríguez	<b>753</b>
Comentarios Sergio Clavijo	<b>791</b>
<b>19 Desempleo e informalidad en Colombia: un análisis de equilibrio general computable</b> Jesús Botero García	<b>795</b>

## **AGRADECIMIENTO Y DESCARGO DE RESPONSABILIDAD**

Los editores quieren agradecer a los comentaristas de los distintos artículos por su colaboración durante todo el proceso; ellos son: Raquel Bernal, Jorge Bula, Sergio Clavijo, Juan José Echavarría, Marcela Eslava, Stefano Farné, Andrés Giraldo, Juan Carlos Guataquí, Jhon James Mora, Guillermo Perry, Álvaro Riascos, Andrés Rosas, Fabio Sánchez, Carlos Sepúlveda, Jaime Tenjo, Miguel Urrutía y Juan Pablo Zárate. También, a los evaluadores de cada artículo, cuya identidad se mantiene en reserva: su trabajo permitió llevar los documentos a estándares de calidad superiores.

De igual modo, a María Fernanda Latorre, quien se encargó del diseño de la obra, así como a Camila Fonseca, Daniel Bernal, Dairo Estrada, Javier Gutiérrez, Diana Fernández, Carlos Quicazan, Mariana Laverde, Santiago Caicedo, Juan Carlos Mendoza, Juan Sebastián Lemus y Rafael Darío Hernández, quienes participaron activamente en la transcripción, compilación digital y diagramación del libro. También, y de manera especial, a Consuelo Páez y Diego Rodríguez, quienes hicieron una juiciosa revisión del contenido, y a Nelson Rodríguez por su apoyo en la corrección de estilo de todo el manuscrito. Asimismo, agradecen a Luisa Fernanda Acuña, Santiago Cajiao, Guillermo Cangrejo, Juliana Jaramillo, Óscar Páramo, Natalia Sicard y Viviana Sarmiento por múltiples correcciones a distintas versiones de los artículos. A Edith Parra y Mónica Roldán por su colaboración en los procesos de contratación, y a Melanie Triana, quien contribuyó en algunos detalles para su producción.

Este libro fue solicitado por la Junta Directiva del Banco de la República, cuyo apoyo agradecen los editores. Sin embargo, las opiniones y los errores son responsabilidad de los autores y no comprometen a la Institución ni a su Junta Directiva.

## PRÓLOGO

---

**Luis Eduardo Arango**  
**Franz Hamann\***

El desempeño del mercado de trabajo es un elemento clave del éxito de una sociedad y del bienestar de sus integrantes. Por ello, para empleadores, empleados, inactivos, desempleados y gestores de la política pública, incluyendo la autoridad monetaria, es importante continuar con el proceso de aprendizaje sobre su funcionamiento. Entre los determinantes de su dinámica figuran el cambio técnico, el precio relativo de los factores (como reflejo de su abundancia o escaseces relativas), la existencia de distorsiones, rigideces y costos de ajuste, factores demográficos, la estructura impositiva, la demanda agregada y las normas e instituciones, entre otros.

Por su desempeño, el mercado de trabajo colombiano podría ser calificado como un espacio vigoroso y dinámico de determinación de los niveles de empleo y salarios, con capacidad de interpretar y responder a los choques que afectan el entorno. Sin embargo, presenta otros resultados que no sugieren una dinámica real y que llevarían a identificarlo como un mercado esclerótico y rígido.

Entre los indicadores que sugieren un alto dinamismo del mercado están: la importante incursión de la mujer en el mercado de trabajo en los últimos veinticinco años; los grandes flujos de personas entrando y saliendo de sus condiciones de empleados, desempleados e inactivos; el cambio en la composición relativa de la mano de obra según su nivel educativo, observándose una caída de la proporción de personas que tienen, a lo sumo, educación primaria y un ascenso en la proporción de personas con más años de educación formal<sup>1</sup>; la movilidad de la mano

---

\* Las opiniones expresadas no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Camilo Cárdenas, Lina Cardona, Francesca Castellani, Domingo Claps, Édgar Trujillo y Leonardo Villar. Los errores y omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

<sup>1</sup> En 1984 estas personas eran 40% de la ocupación privada, mientras que actualmente solo llegan a 16%. Las personas que tienen más de cinco años de educación y menos de doce han representado aproximadamente el 54% de la ocupación privada total. La relación entre el número de horas de asalariados no calificados a calificados pasó de 7,5 a 2 en algo más de dos décadas (Arango, Gómez y Posada, 2011).

de obra hacia otros países; y, el comportamiento de los salarios reales tanto en el largo plazo como en la frecuencia propia de los ciclos económicos.

Por otro lado, entre los indicadores que sugieren un mercado de bajo desempeño están: el crecimiento desmedido del sector no cubierto por las normas (llamado sector informal o irregular) que pone en evidencia el bajo nivel de productividad de la mano de obra; la existencia de una tasa de desempleo estructural que ha fluctuado entre 9% y 12% en los últimos veinte años pese a las reformas laborales llevadas a cabo; los importantes niveles alcanzados por los indicadores de subempleo; el aumento de la tasa de desempleo entre finales de 1994 y comienzos de 2001 a un ritmo promedio de 0,18% mensual hasta llegar a niveles cercanos a 20%, y su lenta caída, a un ritmo promedio de 0,11% mensual, entre junio de 2001 y diciembre de 2007; la escasa movilidad interna de la mano de obra; y, las persistentes diferencias entre los indicadores de desempeño de las ciudades.

Estas percepciones contradictorias llevaron al Banco de la República a creer que importantes contribuciones pasadas de muchos autores dedicados al análisis del mercado de trabajo debían actualizarse, ampliarse, verificarse y complementarse para lograr un mayor entendimiento de su funcionamiento, máxime si se tenían en cuenta la creciente inserción de Colombia en la economía internacional. En tal sentido, se propuso adelantar, una vez más, un conjunto de investigaciones, diecinueve en total, cuyos objetivos eran: avanzar en el entendimiento de los determinantes de largo plazo del mercado de trabajo en Colombia; determinar y cuantificar el papel del cambio técnico y la educación en la estructura de la oferta y la demanda de trabajo; establecer, en contextos dinámicos, los determinantes de la oferta y la demanda de trabajo; identificar las principales medidas regulatorias, así como las instituciones asociadas con el mercado de trabajo, y plantear hipótesis sobre sus efectos; identificar las principales rigideces (nominales, reales e institucionales) del mercado de trabajo, y determinar y cuantificar su importancia en el proceso de ajuste; y, verificar los determinantes de la composición y la dinámica de los sectores formal (regulado) e informal (no regulado) de la economía.

Durante el desarrollo de esta agenda de investigaciones, los editores decidimos consultar a un grupo importante de analistas del mercado de trabajo<sup>2</sup> sobre tres temas básicos: la tasa de desempleo compatible con una situación de equilibrio macroeconómico, causas del desempleo y medidas factibles para mejorar el desempeño del mercado de trabajo en Colombia (véanse resultados de la encuesta en el Anexo).

Las respuestas de los economistas consultados sugerían acuerdos sobre distintos aspectos. Por ejemplo: un nivel de la tasa “natural” de desempleo urbano que

---

<sup>2</sup> Los analistas a quienes se les envió el formato de la encuesta fueron: Adolfo Cobo, Adriana Kugler, Alejandro Gaviria, Carlos Esteban Posada, Cecilia López, César Caballero, César Merchán, Eduardo Lora, Hugo López, Jaime Tenjo, Jairo Núñez, Jesús Botero, Jhon James Mora, Jorge Iván Bula, Jorge Iván González, José Ignacio Uribe, Juan Carlos Guataquí, Marcela Es-lava, Martha Luz Henao, Mauricio Cárdenas, Miguel Urrutia, Raquel Bernal, Ricardo Bonilla, Roberto Steiner, Sergio Clavijo, Stefano Farné y Ximena Peña. De los 27 analistas a quienes se les envió el formato de la encuesta, quince de ellos (55,6%) respondieron.

ronda el 9%<sup>3</sup>; la falta de emparejamiento entre la oferta y la demanda de trabajo<sup>4</sup>, y los precios relativos de los factores de la producción, fuertemente afectados por decisiones impositivas, como causas del alto desempleo en Colombia. En consonancia con lo anterior, las medidas de política para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo deben enfocarse, según los analistas, en la reducción de los impuestos a la nómina (parafiscales) y en el diseño de mecanismos que aumenten la eficiencia del emparejamiento entre empleados y empleadores. Llamen la atención, así mismo, las diferencias registradas en cuanto a los efectos en materia de desempleo que atribuyen al salario mínimo y sus mecanismos de negociación, a la apreciación del peso y a los subsidios a la inversión.

Los puntos de vista de los especialistas reforzaron la opinión del Banco de la República en el sentido que era necesario someter el mercado de trabajo a un nuevo análisis, no solo de los aspectos microeconómicos de oferta y demanda, sino también de los macroeconómicos y los regulatorios e institucionales; estos últimos orientados por el Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 50 de 1989, la Ley 100 de 1993, la sentencia C-185 de la Corte Constitucional y las reformas tendientes a flexibilizar el mercado laboral y reordenar el sistema pensional, como lo son las leyes 789 de 2002 y 797 de 2003, entre otras. Estas reformas han modificado algunos aspectos del mercado, pero otros han perdurado<sup>5</sup>, entorpeciendo, aparentemente, su funcionamiento.

## HECHOS, TENDENCIAS E INSTITUCIONES

Las investigaciones que dan alcance a los anteriores objetivos se desarrollan utilizando el hilo conductor que se desprende del Gráfico 1, panel A<sup>6</sup>, el cual representa un mercado de trabajo donde hay dos sectores: uno endógenamente cobijado por normas que lo hacen regular o formal y otro no cubierto por las mismas. Allí se observa que oferta y demanda determinarían los niveles de contratación y de salario de equilibrio ( $L_o$ ,  $w_o$ ) en el sector formal; sin embargo, la introducción de un salario mínimo ( $w_m$ ) por encima del salario de equilibrio ( $w_o$ ) reduce el nivel de contratación de  $L_o$  a  $L_2$ , pese a que muchas personas estarían dispuestas a ofrecer la cantidad de trabajo  $L_1$ . Quienes son desplazados del sector formal del mercado de trabajo pasarán al sector irregular, aumentando la oferta y trayendo como consecuencia la caída de su ingreso laboral. Habrá personas que se cataloguen a

---

<sup>3</sup> La media de las respuestas es 9,5%, mientras que la mediana, al igual que la moda, está en 9%.

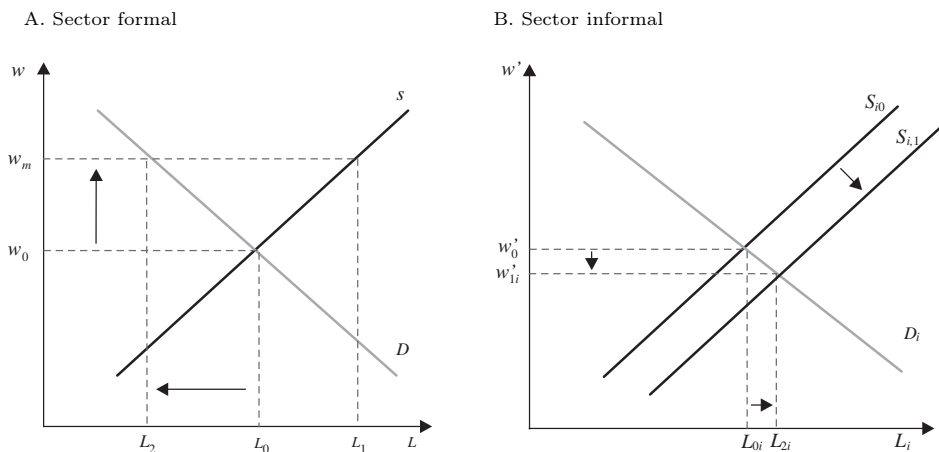
<sup>4</sup> Lo cual puede estar relacionado con falta de pertinencia de la educación de la mano de obra.

<sup>5</sup> Como es el caso del mantenimiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como eje central del sistema de capacitación de la mano de obra, el mecanismo y frecuencia de negociación o determinación del salario mínimo, la financiación, mediante un impuesto a la nómina, de una institución de la importancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la falta de un seguro privado de desempleo, etc.

<sup>6</sup> Introducido por Welch (1976).

sí mismas como desempleadas mientras hacen el tránsito de un sector al otro. El esquema supone movimientos sistemáticos de las curvas de oferta y demanda de trabajo.

**Gráfico 1:** Esquema teórico utilizado para articular la agenda de investigación: mercado de trabajo y sectores formal (regular) e informal (irregular)



Fuente: elaboración de los autores.

Los artículos están ordenados de la siguiente manera. Un primer grupo dedicado al estudio del marco regulatorio del mercado de trabajo, algunos hechos asociados con sus tendencias de largo plazo, la rotación (flujos) de la población en edad de trabajar (entre activa e inactiva y ocupados y desocupados), y las diferencias entre ciudades de los principales indicadores de desempeño del mercado de trabajo, como la tasa global de participación, la tasa de ocupación, la tasa de desempleo, etc.

El segundo grupo de investigaciones se ocupa del desempeño de largo plazo del mercado de trabajo, la composición del empleo y la oferta por nivel educativo para verificar el papel del cambio técnico, el comportamiento de la demanda de trabajo en el sector manufacturero, y el análisis de la oferta de mano de obra, la tasa de desempleo de largo plazo (algunas veces denominada Nairu por su sigla en inglés) y los determinantes del tamaño del sector informal.

El tercer y último grupo de artículos está dedicado a temas de corto plazo: el vínculo teórico y empírico del empleo y el producto, las asimetrías en la demanda de trabajo calificado y no calificado, el salario mínimo y los costos laborales distintos del salario y su efecto sobre los salarios de los sectores formal e informal, los salarios a lo largo del ciclo económico, el subempleo y sus determinantes, el papel del ingreso no laboral representado por el comportamiento de las remesas en el área metropolitana de Pereira, Dosquebradas y La Virginia y, finalmente, el efecto del salario mínimo y las contribuciones parafiscales en el empleo y el tamaño del

sector informal, simulado mediante un modelo de equilibrio general computable. A continuación presentamos, de manera breve, algunas de las más importantes características de los artículos, sus hallazgos y temas de discusión.

El marco institucional y regulatorio, en el cual se dan las relaciones entre empleados y empleadores, constituye la base del análisis. Mauricio Avella, en su artículo “Las instituciones laborales colombianas. Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990”, relata el surgimiento de las principales instituciones laborales, inclusive antes de 1990, tales como el contrato de trabajo, la jornada laboral, el salario mínimo y la tributación sobre la nómina, entre las más importantes, e ilustra las reformas laborales de las últimas dos décadas. Avella hace un análisis de la legislación laboral entre 1970 y 1990 que confluyó en la Ley 50. Estudia, así mismo, las reformas internacionales y las controversias sobre la flexibilidad de los mercados laborales, que en Colombia se reflejaron en la Ley 100 de 1993 y, posteriormente, en la Ley 789 de 2002. El artículo concluye que los últimos veinte años han sido fructíferos en la provisión de nuevas instituciones laborales, como el subsidio al empleo y la protección al desempleado, las cuales se han debatido entre el carácter protector del trabajo y la mayor flexibilidad laboral.

Un mayor entendimiento del mercado de trabajo en Colombia se puede lograr observando las tendencias de largo plazo de la demanda y la oferta de trabajo, los salarios relativos, los salarios reales, las demandas sectoriales, la demanda agregada, etc. En este sentido, el artículo “El mercado laboral colombiano: tendencias de largo plazo” de Hugo López examina, con base en series del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para siete ciudades, entre 1984 y 2010, las principales tendencias del mercado laboral colombiano. Las dimensiones que aborda López incluyen el empleo urbano, teniendo como eje la educación, el cambio técnico (aludiendo al tema de la informalidad) y la participación laboral. Utiliza también el concepto de empleo moderno, el cual identifica obreros y empleados asalariados públicos y privados, y no asalariados con alguna formación superior. Una de sus conclusiones más importantes es que el nivel del salario mínimo no está ayudando a los más pobres, pero sí obstaculiza la generación de empleo moderno no calificado.

Con el artículo “La dinámica del desempleo urbano en Colombia”, Francisco Lasso analiza, de manera novedosa para el medio, los flujos entre diferentes grupos de trabajadores y muestra que el desempleo varía sustancialmente a lo largo del tiempo al interior de los mismos. Hace evidente, también, que los cambios en los flujos brutos del mercado laboral conforman los movimientos cíclicos del desempleo y compara la creación de empleo con la destrucción del mismo en los últimos veinticinco años para formular hipótesis sobre la persistencia del desempleo.

La investigación de Lasso sugiere que es mayor la incidencia de la pérdida de empleo de los asalariados con respecto a los no asalariados y señala que en la crisis de finales de los años noventa, 18 % de los asalariados perdieron su empleo frente a solo 7 % de los no asalariados, tasas muy superiores a 9 % y 2 %, respectivamente, registradas antes de tal crisis. Más recientemente, la pérdida de empleo ha estado alrededor de 13 % para los asalariados y 6 % para los no asalariados.

Añade Lasso que la movilidad del mercado laboral colombiano tuvo una tendencia creciente, la cual inició en los primeros años de la década anterior, cuando tres de cada cinco trabajadores asalariados sin educación superior cambiaron de empleo durante lo corrido de un año, mientras que al final del período analizado uno de cada dos tuvo esta condición, sugiriendo una mayor flexibilidad y dinamismo del mercado laboral de Colombia. Este trabajo es una fuente valiosa de información para quienes en su espíritu de economistas suelen plantearse hipótesis y retos de investigación.

El cierre de la primera parte presenta evidencia de la disparidad de los indicadores del mercado laboral cuando se reportan por ciudad. Luis Eduardo Arango, en su artículo “Mercado de trabajo de Colombia: suma de partes heterogéneas”, construye rangos de variación de la tasa global de participación, la tasa de ocupación y la tasa de desempleo en cada momento del tiempo para mostrar diferencias entre ciudades, que lo llevan a preguntarse si el mercado de trabajo de Colombia es realmente una pieza homogénea. Este artículo señala que entre las ciudades de mayor y menor participación laboral hay una diferencia promedio de casi 16 puntos porcentuales (pp), en promedio, o de 13 pp en el caso de la tasa de ocupación de trece áreas; mientras que en veinticuatro ciudades el rango promedio es de 18 pp. Para la tasa de desempleo el rango es cercano a 10 pp para trece áreas y de quince para veinticuatro ciudades. Apoyado en estos y muchos otros indicadores, el autor se pregunta si las medidas de política económica deben ser únicas para todo el país, o si podrían ser aplicadas en distintos momentos y grados de intensidad a lo largo de las regiones.

La segunda parte del libro, dedicada a temas de más largo plazo, comienza con el artículo “Cambio tecnológico y desigualdad de salarios. Colombia, 1984-2010” de Carmiña Vargas, quien presenta evidencia del comportamiento creciente del salario de los trabajadores con educación superior en relación con el de quienes solo tienen bachillerato completo. Las preguntas que busca responder este artículo son si el cambio técnico sigue marcando el ritmo de la composición del mercado laboral y si los retornos a la educación siguen siendo la variable fundamental de quienes deciden educarse respondiendo a esa señal. Según Vargas, aunque la oferta de trabajadores calificados ha aumentado, la demanda lo ha hecho aún más, en especial en los últimos años. Pese a que los resultados son compatibles con la hipótesis de cambio técnico sesgado, la autora no excluye la presencia de otras explicaciones no relacionadas con diferencias en productividad.

A continuación se encuentra el análisis de ambas dimensiones del mercado: oferta y demanda. En su artículo titulado “Sobre el impacto macroeconómico de los beneficios tributarios al capital”, Franz Hamann, Luis Ignacio Lozano y Luis Fernando Mejía, mediante un modelo de equilibrio general con oferta de trabajo endógena, cuantifican, condicionado a una parametrización específica, el impacto macroeconómico del beneficio tributario al capital establecido en Colombia en 2003. Sus hallazgos indican que hay ganancias importantes en términos de bienestar, acumulación de capital y empleo al fijar el beneficio tributario al capital de forma permanente, sin considerar cómo el gobierno reajuste su presupuesto. En el corto plazo, sin embargo, el impacto sobre el empleo y el producto depende de la

forma como el gobierno financia el déficit generado por el beneficio tributario. La sensación que deja este artículo, es que las medidas tomadas en 2003, mediante las cuales se subsidiaba la acumulación de capital físico, estaban bien encaminadas y que tal vez su reciente desmonte pudo haber sido equivocado<sup>7</sup>.

Carlos Medina, Emma Monsalve, Christian Posso y Jorge Tamayo analizan la demanda de trabajo en el sector manufacturero. Los resultados de su investigación titulada: “Dinámica de la demanda laboral en la industria manufacturera colombiana 1993-2009: una estimación panel VAR” muestran que el empleo industrial, en especial el no obrero, es altamente persistente y sensible al producto de la firma. Encuentran, también, que la respuesta del empleo obrero a su salario es significativamente mayor que la estimada para el empleo no obrero.

Después de estudiar algunos elementos de la oferta y la demanda de trabajo, el libro incorpora un análisis del desempleo y la informalidad, así como lo sugiere el esquema del Gráfico 1, panel A. El desequilibrio entre oferta y demanda a los salarios vigentes sugiere que el valor promedio de la Nairu para el período 1984-2010 fue de 10,8 %. Para un período más reciente: 1999-2010, cuando se adoptó el esquema de metas de inflación, una tasa comparable ronda el 11,8 %. Este artículo, intitulado “Inflación y desempleo en Colombia: Nairu y tasa de desempleo compatible con la meta de inflación (1984-2010)”, elaborado por Luis Eduardo Arango, Andrés García y Carlos Esteban Posada, pone en cuestión la relevancia de las reformas de los años 2000, dado que aún seguimos observando niveles de desempleo de largo plazo en niveles que oscilan entre 10 % y 11 %, como los que se habían encontrado antes del año 2001, según las referencias citadas en el artículo. Es posible que dichas reformas no hayan sido lo suficientemente profundas o que sus efectos hayan sido compensados por otros fenómenos de ocurrencia en el mercado de trabajo.

El fenómeno de la informalidad, el cual alude a un sector de la producción que opera en condiciones irregulares en cuanto al cumplimiento de normas tributarias y laborales, y que es tanto o más preocupante que el desempleo en sí mismo, fue analizado por Carlos Esteban Posada y Daniel Mejía, por un lado, y Franz Hamann y Luis Fernando Mejía, por otro. Posada y Mejía, con el artículo “Informalidad: teoría e implicaciones de política”, explican la coexistencia de producciones formal e informal y muestran que hay un grado óptimo de imposición estatal de normas públicas que son acatadas por el sector formal y violadas por el informal. Los autores sugieren que, si la tarifa efectiva de impuestos se aparta de la óptima, las producciones total y formal serán inferiores a las que podría alcanzar la sociedad.

Hamann y Mejía, por su parte, en su artículo “Formalizando la informalidad empresarial en Colombia”, emplean un modelo de equilibrio parcial dinámico de emprendedores que habitan una economía pequeña y abierta con dos sectores: formal e informal. Los autores muestran cómo el tamaño de la informalidad depende de los costos y beneficios estáticos y dinámicos asociados con la operación en cada uno de los dos sectores (que incluyen los costos salariales, las tasas

---

<sup>7</sup> Eliminado mediante la Ley 1430 de 2010.

impositivas, los costos de crear y liquidar una empresa formal y la posibilidad de acceder al sistema financiero). El modelo, calibrado para Colombia en el período 2000 a 2007, ilustra el potencial impacto de diversas políticas de formalización sobre el tamaño relativo del sector formal. Los resultados de Hamann y Mejía sugieren que el marco legal vigente en Colombia en el período analizado actuó como una barrera importante para la formalización. Más específicamente, encuentran que reducciones en los costos de operar en el sector formal, en especial las reducciones en los costos de crear una empresa, pueden aumentar considerablemente la formalidad.

El análisis del mercado de trabajo en su componente más sensible al ciclo económico se nutre de varias investigaciones, las cuales conforman la tercera parte del libro. Andrés González, Sergio Ocampo, Diego Rodríguez y Norberto Rodríguez, en el artículo titulado “Asimetrías del empleo y el producto, una aproximación de equilibrio general”, analizan, en dos etapas, las asimetrías del empleo y el producto. En la primera utilizan un VAR estructural para mostrar que la correlación entre el producto y el empleo es condicional a la fuerza detonadora del ciclo económico. Particularmente, muestran que choques tecnológicos reducen el empleo, un resultado por lo menos controversial. Este resultado es consistente, según los autores, con los de un modelo de equilibrio general dinámico y estocástico de estilo nuevo-keynesiano utilizado en la segunda etapa de la investigación, ya que además de encontrar que choques tecnológicos inducen una correlación negativa entre producto y empleo, encuentran que choques no tecnológicos producen una correlación de signo contrario. Este resultado, que sigue la línea de Galí (1999), y Galí y Rabanal (2005), debe tomarse con precaución ya que no se trata de un hallazgo consolidado en la literatura.

Se desprende del estudio de González y sus coautores, que la política económica debe atacar las distorsiones e imperfecciones del mercado laboral, apuntando hacia su flexibilización. Choques fuertes y frecuentes de productividad que inducen caídas en el empleo pueden volverse persistentes, dadas estas imperfecciones.

La demanda de trabajo, tanto de empleo moderno calificado como no calificado, a lo largo del ciclo exhibe un comportamiento asimétrico, hecho del cual se ocupa la investigación llevada a cabo por Jorge Tamayo, titulada “Asimetrías de la demanda de trabajo en Colombia: el papel del ciclo económico”. El autor muestra que, en los períodos de recuperación, aumentos del producto interno bruto (PIB) coinciden con caídas en el empleo moderno no calificado y contracciones del PIB acompañan aumentos del empleo moderno no calificado. El artículo de Tamayo motiva la realización de nuevos estudios que complementen sus resultados.

La importancia de la oferta de trabajo se analiza desde distintos ángulos en el corto plazo. Luis Eduardo Arango, Nataly Obando y Carlos Esteban Posada, en su artículo “Los salarios reales a lo largo del ciclo económico en Colombia”, presentan evidencia de que los salarios reales son flexibles en algunos sectores económicos, grupos poblacionales y coberturas geográficas, mientras que en otros sectores, grupos y coberturas la evidencia sugiere que los salarios reales podrían no serlo. Sus resultados son consistentes con un modelo de equilibrio general de salarios flexibles que recibe distintos tipos de choques que afectan tanto la

demanda como la oferta de trabajo. El punto de esta investigación es que, si se da espacio a la oferta de trabajo y a los choques al salario de reserva, por ejemplo, los salarios que parecen rígidos podrían no serlo y problemas de identificación (en un sentido econométrico) podrían ser utilizados de manera beneficiosa para la comprensión de la dinámica del mercado de trabajo. Una implicación importante de este artículo es que, dada la existencia del sector informal, el salario mínimo real no constituye rigidez real del mercado de trabajo en sentido tradicional, ya que no genera desempleo sino un aumento de la informalidad.

Motivados en el hecho de que los colombianos tienen una mayor disposición aparente a movilizarse más hacia otros países que hacia otras ciudades, Juan David Barón analiza la sensibilidad de la oferta de migrantes internos a las condiciones del mercado laboral en las principales ciudades de Colombia entre 2001 y 2006. Los hallazgos de su artículo titulado “Sensibilidad de la oferta de migrantes internos a las condiciones del mercado laboral en las principales ciudades de Colombia” muestran que los migrantes recientes sí tienden a dirigirse hacia las ciudades principales que presentan las mejores condiciones laborales para las habilidades que ellos poseen. Sin embargo, estos movimientos no alcanzan a modificar las persistentes diferencias en las condiciones laborales entre ciudades. Es posible que este resultado sea compatible con las diferencias mostradas por Arango en el artículo de la primera parte, denominado “Mercado de trabajo de Colombia: suma de partes heterogéneas”. Sin duda, como sugiere Barón, las diferencias y la escasa movilidad deben seguir siendo estudiadas.

Camilo Mondragón, Ximena Peña y Daniel Wills analizan la incidencia del salario mínimo y los parafiscales en los salarios de los sectores formal e informal, una vez se toma en cuenta el ciclo económico de los hogares. En tal sentido, presentan evidencia de que aumentos tanto en los costos no salariales como en el salario mínimo disminuyen los salarios de todos los trabajadores. Por un lado, los ingresos de los trabajadores formales e informales caen al subir los costos no salariales. Así mismo, los ingresos de los informales caen con incrementos en el salario mínimo. En el sector formal, aumentos en el salario mínimo incrementan los ingresos del tercio de trabajadores con menores salarios y disminuyen los ingresos de las dos terceras partes con mayores ingresos. Según Mondragón, Peña y Wills, el comportamiento de los salarios respalda la idea de exclusión para los trabajadores informales de baja productividad. Interesante el resultado que sugiere que la jornada laboral aumentó en el sector formal, como respuesta de los empleadores a mayores rigideces y costos del factor trabajo. Sus hallazgos apuntan a que el mercado de trabajo considerado en sus dimensiones formal e informal no son dos segmentos independientes.

Hasta donde tenemos conocimiento, por primera vez en Colombia se emprende un estudio juicioso sobre los determinantes del subempleo al estilo del de Rafael Puyana, Mario Ramos y Héctor Zárate, titulado “Determinantes del subempleo en Colombia: un enfoque de compensación salarial”. Los autores verifican la sensibilidad del subempleo a la tasa de desempleo; sin embargo, uno de sus hallazgos más importantes es que los “subempleados por insuficiencia de horas” ganan más por hora que los “plenamente ocupados”. La razón detrás de este diferencial es la

existencia de incertidumbre y riesgo sobre los salarios de aquellas personas que no cuentan con un contrato pleno. En tal sentido, los resultados indican que existe una compensación salarial a los “subempleados por insuficiencia de horas”, mostrando que para este grupo los salarios por hora compensan la incertidumbre asociada con el subempleo.

La situación del mercado de trabajo en Pereira, ciudad caracterizada por su alta tasa de desempleo y cuya diferencia con respecto al promedio de trece ciudades se ha mostrado persistente, es estudiada de cerca por Luis Eduardo Arango, Paola Montenegro y Nataly Obando. Los resultados de su artículo titulado “El desempleo en Pereira: ¿solo cuestión de remesas?”, son claros: dichos ingresos (no laborales, para sus receptores) son importantes en todo el país y son un determinante de la participación laboral una vez se hacen los controles usuales, pero lo son con mucha más fuerza en Pereira. Sin embargo, allá el problema no es solo ese: la demanda laboral ha tenido un comportamiento poco dinámico. Por tanto, el desempleo en Pereira se explica por el aumento en la participación asociado con la caída en las remesas provenientes de España y con una demanda de trabajo poco vigorosa que encuentra una población menos educada y un salario mínimo real que aumenta con fuerza. De acuerdo con sus resultados, los retos que se plantean para las autoridades son muy importantes tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda de trabajo.

El desempleo sigue siendo analizado en la agenda por Juan José Echavarría, Enrique López, Sergio Ocampo y Norberto Rodríguez en el estudio titulado “Choque, instituciones y desempleo en Colombia”. Los autores muestran la pertinencia de los choques de productividad, de demanda y de oferta laboral una vez se toman en cuenta los movimientos de variables exógenas como el salario mínimo y los costos no salariales, incluyendo los parafiscales. Encuentran que los choques estructurales identificados desempeñan un papel preponderante en la dinámica del desempleo en Colombia, y que los choques de participación laboral y de demanda agregada son los más importantes en este sentido. Las instituciones (capturadas mediante el salario mínimo y los impuestos a la nómina) son fundamentales en las dinámicas del salario pero menos importantes que los choques para explicar el desempleo.

Finalmente, Jesús Botero utiliza un modelo de equilibrio general computable para continuar analizando el desempleo y la informalidad. Evalúa el impacto de: i) la eventual eliminación de los aportes parafiscales sobre la nómina; ii) una política alternativa de manejo del salario mínimo, que elimine su incremento gradual en términos reales; iii) la eliminación de los descuentos tributarios sobre la inversión en activos fijos, y iv) la implementación de una política pública de fomento a la educación superior orientada a los grupos de menores ingresos. Sus resultados de nuevo son sugestivos. Por ejemplo, la elevación del salario mínimo real (a una tasa anual de 1,5 %) le cuesta al país 390.000 empleos en un horizonte de cinco años, y no tiene un impacto importante sobre la pobreza ni sobre la distribución del ingreso. Eliminar los parafiscales permite la creación de 350.000 empleos directos y si se aumenta el IVA para compensar la reducción de los parafiscales el aumento es tan solo de 171.000.

## PRINCIPALES HALLAZGOS DE LAS INVESTIGACIONES

Los resultados de la agenda, como se apreciará, son variados, pero creemos que se pueden ir utilizando para cambiar algunas de las tendencias mostradas en los estudios que la componen como el tamaño del sector informal y el nivel de la tasa de desempleo estructural (Nairu). Entre las contribuciones más importantes de este conjunto de investigaciones están las siguientes:

1. La baja productividad laboral de la mano de obra de poca calificación es una característica predominante del mercado de trabajo en Colombia. Esto se hace evidente, al observar el tamaño del sector informal y los obstáculos que introduce a la generación de empleo formal no calificado un salario mínimo ubicado por encima del nivel de equilibrio. En tal sentido, el nivel del salario mínimo no está ayudando a los más pobres.
2. Además de un salario mínimo superior al salario de equilibrio, la informalidad en Colombia está asociada con los altos costos de crear una empresa (formal), una estructura tributaria inconveniente y unas contribuciones parafiscales inadecuadas. Eliminar estas últimas y contener el aumento del salario mínimo sería beneficioso para reducir el tamaño del sector informal y aumentar el del sector formal, pero su efecto sobre la tasa de desempleo es menos claro.
3. El cambio en la composición sectorial de la producción que se ha observado en las últimas tres décadas se ha traducido en mayor demanda de trabajo calificado. Como consecuencia, los salarios de las personas con mayor nivel educativo han aumentado.
4. A juzgar por el nivel de la tasa de desempleo estructural, Nairu, (10,8% en promedio para el período 1984-2010), el mercado de trabajo adolece de problemas que no permiten que baje significativamente sin que aparezcan efectos colaterales como la inflación. Dado que su nivel es más alto que los calculados antes de 2001, las reformas laborales adelantadas al comienzo de la década de 2000, o bien no parecen haber surtido los efectos esperados o los mismos fueron contrarrestados por otras decisiones u otros choques.
5. El subempleo es sensible a la tasa de desempleo; sin embargo, los subempleados por horas tienen mayores ingresos salariales por hora que los empleados plenos.
6. El mercado de trabajo está caracterizado por unas dinámicas de corto plazo, según las cuales la naturaleza de los choques (de productividad, demanda agregada y oferta laboral) y los cambios en las variables exógenas (términos de intercambio, salario mínimo y costos diferentes del salario) son determinantes: los primeros de la tasa de desempleo y los segundos del salario real.
7. La magnitud de los flujos de trabajadores entrantes y salientes del empleo, el desempleo y la inactividad sugieren que en Colombia el mercado laboral

es más dinámico de lo que a primera vista sugieren la persistencia de la tasa de desempleo y el nivel de la tasa de desempleo estructural.

8. Desde el punto de vista geográfico, el mercado de trabajo de Colombia parece heterogéneo, con poca movilidad interna de la mano de obra e importantes diferencias en las tasas de desempleo, ocupación y participación entre ciudades. Por tanto, son muchos los aspectos que se deben investigar en el nivel regional o local para explicar por qué se encuentran unas diferencias tan grandes en los indicadores del mercado de trabajo y determinar, entre otras cosas, la conveniencia de proponer y adoptar políticas particulares a ciertas regiones, ya que no todas podrían requerir las mismas prescripciones al mismo tiempo ni con la misma intensidad.
9. Pese a lo anterior, en sus dimensiones formal e informal, el mercado de trabajo no parece segmentado: los movimientos de los salarios (ingresos laborales) de ambos sectores están correlacionados y son predecibles, al presentarse, por ejemplo, cambios en el salario mínimo y los costos no salariales.
10. Los estímulos al capital no necesariamente reducen el empleo en el corto plazo; por el contrario, en el largo plazo la mayor escala del capital podría, bajo ciertas circunstancias, estimularlo.
11. Las remesas provenientes de España y los Estados Unidos pueden influir en el mercado de trabajo en Colombia, ya que cuanto mayores son aquellas, menor es la participación laboral. Esto ha sido particularmente evidente en el caso del Eje Cafetero.
12. Los movimientos en la oferta laboral causados por los cambios en los ingresos no laborales (como las remesas) afectan el salario real tanto así que podrían hacerlo lucir como rígido. Si la política monetaria se diseña con base en dicha apariencia del salario real (p.e. la curva de Phillips se sustenta en tal rigidez), podría resultar inadecuada.
13. Las rigideces no siempre se deben entender como una característica de la realidad sino como una simplificación utilizada en los modelos económicos. En tal sentido, los salarios reales podrían ser más flexibles de lo que se cree.
14. La política económica debe procurar la flexibilización del mercado laboral ya que, de otra manera, choques fuertes y frecuentes de productividad podrían inducir caídas persistentes en el empleo.
15. En los últimos veinte años se han creado nuevas instituciones laborales (subsidio al empleo y protección al desempleado, etc.), que se mueven entre el carácter protector del trabajo y la mayor flexibilidad laboral.

Como señalamos al comienzo, el desempeño del mercado laboral es un piñón central de la transmisión de la política monetaria y, por ende, del carácter de las fluctuaciones de corto plazo de la economía. El conocimiento de su funcionamiento le permitirá al país tomar las medidas pertinentes para estar más a tono con las exigencias del mundo moderno que para Colombia, en particular, marcan el inicio

de una competencia abierta en el marco de diferentes tratados de libre comercio (TLC), fundamentalmente con Chile, Canadá, Mercosur, los Estados Unidos y la Unión Europea, para solo mencionar algunos de ellos y los que están en negociación con Panamá, Corea y Turquía. Por fuera de los acuerdos comerciales también debe estar preparada para competir por un espacio en los mercados internacionales.

En el curso de los próximos diez o quince años se presentarán desgravaciones totales de los productos agropecuarios (la gran parte de la producción industrial se libera cuando entren en vigencia los acuerdos), por lo que es importante contar con un mercado de trabajo en plena sintonía con las demandas interna y externa y con el sistema educativo. Es decir, los sistemas de educación y formación de la mano de obra deberán estar en posibilidad de recibir las señales del mercado de bienes, altamente influenciado por la demanda externa, e inclusive anticiparlas para adecuar el capital humano a los requerimientos de las empresas y del mercado. Sin embargo, los cambios en estos sistemas pueden ser lentos y costosos.

Lo anterior sugiere, entre muchas otras cosas, que la educación debe moverse hacia la formación eficiente de mano de obra para la producción de bienes y servicios.

## **DIFERENCIAS ENTRE PAÍSES DEL DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL**

En la primera sección se señalaron algunos de los resultados del artículo titulado “Mercado de trabajo de Colombia: suma de partes heterogéneas” de Luis Eduardo Arango. Ese artículo amerita una nota particular de contextualización, ya que las preocupaciones sobre las diferencias entre los indicadores de los mercados de trabajo entre países han sido objeto de mayor discusión en la literatura que las disparidades regionales dentro de los países. Es así como se ha señalado que la tasa de desempleo y otros indicadores de desempeño del mercado de trabajo de Colombia han presentado diferencias importantes a lo largo del tiempo frente a los de otros países del área.

Infortunadamente, las explicaciones de tales discrepancias no han sido tan abundantes ni tan convincentes como en el caso de los Estados Unidos y Europa (véanse, por ejemplo, Jackman, Layard y Nickell (1991); Prescott (2004); y Rogerson (2004)), las cuales incluyen: diferencias tributarias sobre el ingreso laboral, diferencias en los beneficios de desempleo, costos de despido y aspectos migratorios<sup>8</sup>, entre otros. En el caso de Latinoamérica las diferencias entre los indicadores de los países se han justificado sobre la base de divergencias en normatividad, institucionalidad y marco regulatorio<sup>9</sup>, distintas definiciones de las poblaciones relevantes (como la población en edad de trabajar) y otros aspectos metodológicos y hasta aspectos culturales.

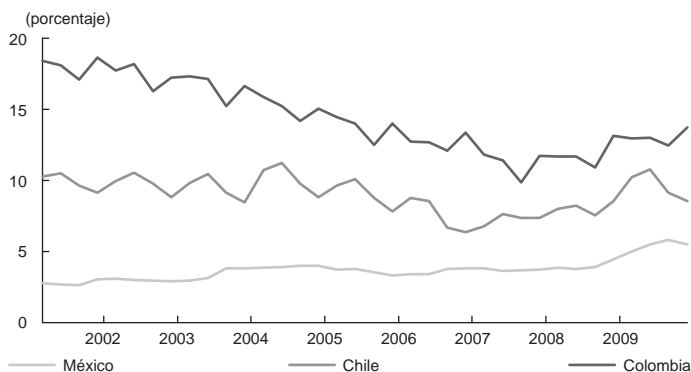
---

<sup>8</sup> Sin embargo, aún no se ha llegado a una explicación satisfactoria sobre las disparidades (Scarpetta (1996)).

<sup>9</sup> Entre estas se inscriben los mecanismos y frecuencias de negociación del salario mínimo.

Recientemente, Ball, De Roux y Hofstetter (2011) estudiaron el problema para un conjunto amplio de países latinoamericanos. Para ellos, la dispersión en las tasas de desempleo de América Latina se explica por distorsiones del mercado de trabajo como los costos de despido (incluyendo el período de preaviso), las contribuciones a la seguridad social y los impuestos a la nómina. De igual manera, los diferenciales en el nivel de desarrollo económico de los países contribuyen con buena parte de la explicación; pese a ello, quedan muchos aspectos por cubrir. Para poner en perspectiva la discusión y la magnitud de las diferencias, el Gráfico 2 muestra las tasas de desempleo de Chile, Colombia y México, donde se observa que, entre los tres, Colombia es el país con los mayores registros a lo largo de la década pasada. El Gráfico 3, por su parte, presenta las diferencias entre dichas tasas, las cuales según se observa no son despreciables. En cuanto se refiere a la diferencia de Colombia y México, su valor máximo entre 2001 y 2009, con datos trimestrales, fue 15,7 pp y su mínimo 6,2 pp. Colombia y Chile tuvieron una diferencia máxima de 9,5 pp, mientras que la mínima fue 2,2 pp. Entre Chile y México las diferencias máximas y mínima fueron: 7,8 pp y 2,6 pp, respectivamente. La pregunta que surge de lo anterior es: ¿por qué la tasa de desempleo de Colombia es una de las más altas y las diferencias entre países son tan persistentes?

**Gráfico 2:** Tasa de desempleo de Chile, Colombia y México

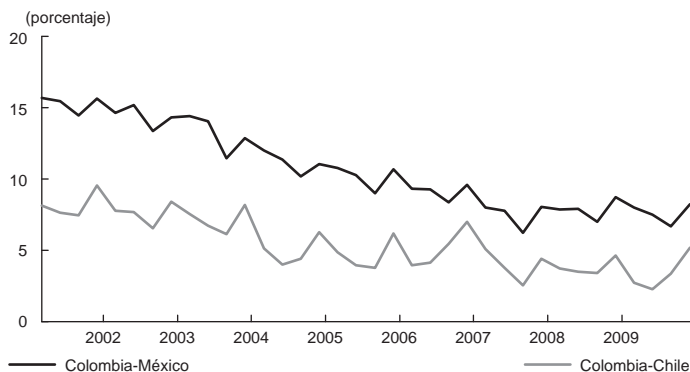


Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (Inegi, 2011), Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2011); cálculos de los autores.

Dadas las diferencias entre los choques que enfrentan los países de la región en cuanto a su naturaleza, los sectores que afectan en primera instancia antes de comenzar a propagarse (dónde se originan), su tamaño, su capacidad de difusión y las medidas de política que implementa cada uno de los países para enfrentarlos, hay una clara necesidad de comparar el desempeño de los mercados de trabajo para establecer regularidades, verificar teorías, contrastar hipótesis y evaluar medidas. Sin embargo, debemos preguntarnos si realmente los indicadores del mercado de trabajo, los salarios y las cantidades (empleo, desempleo, etc.) son comparables como supusieron Ball, De Roux y Hofstetter (2011). Esto es: ¿son los diferentes

indicadores del mercado de trabajo generados con los mismos estándares de la Organización Internacional del Trabajo? ¿Son similares los conceptos de población en edad de trabajar, fuerza de trabajo, ocupados, desempleados, subempleados, etc., utilizados por los países?

**Gráfico 3:** Diferencias entre las tasas de desempleo de Colombia, Chile y México



Fuentes: Inegi (2011), INE (2011); cálculos de los autores.

Como existe la posibilidad de que las diferencias sean explicadas por aspectos metodológicos deberíamos preguntarnos: ¿se debe hacer algo al respecto? ¿Qué? ¿Se deben generar indicadores complementarios? ¿Se debe homogenizar la metodología hacia el futuro (sin que esta implique pérdida de información)? ¿Qué se debe hacer con la información del pasado? ¿Se deben reforzar las iniciativas actuales de homogeneización que están llevando a cabo algunas agencias multilaterales<sup>10</sup>, etc.?

Para discutir algunos de los anteriores aspectos, la décimo quinta reunión de la *Latin American and Caribbean Economic Association* (Lacea), que tuvo lugar en Medellín en 2010<sup>11</sup>, dedicó una sesión para tratar estos aspectos. La misma contó con la participación de Tomás Ramírez, del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (Inegi) de México, Domingo Claps del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile, y Eduardo Freire del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia<sup>12</sup>, quienes presentaron múltiples detalles

<sup>10</sup> Un ejemplo es el programa llevado a cabo por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (Cedlas) denominado “Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe”, (Sedlas, por su sigla en inglés). Consúltase <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=21>.

<sup>11</sup> La XV reunión anual de Lacea tuvo lugar en Medellín, Colombia, entre el 11 y 13 de noviembre. Los anfitriones fueron el Centro de Pensamiento Social de Proantioquia, la Universidad de Antioquia, la Universidad Eafit y el Banco de la República.

<sup>12</sup> Como invitados para discutir algunos de los planteamientos sobre aspectos metodológicos y sugerir explicaciones y proponer líneas de investigación estuvieron Norman Loaiza y Carmen Pagés.

técnicos de las encuestas utilizadas para establecer las condiciones del mercado de trabajo. El Cuadro 1 presenta algunos elementos de las mismas.

**Cuadro 1:** Algunos elementos de las encuestas utilizadas para determinar el desempeño del mercado de trabajo en Chile, Colombia y México

Concepto	Chile	Colombia	México
Población en edad de trabajar	Conformada por personas de 15 años de edad o más que habitan en el país.	Incluye personas de 12 años y más en la parte urbana y 10 años en la parte rural.	Corresponde a las personas de 14 años de edad o más, de acuerdo con lo estipulado por la Ley Federal del Trabajo.
Población económicamente activa	Personas en edad de trabajar, que durante la semana de referencia cumplen los requisitos para ser incluidas en la categoría de ocupados o desocupados.	Personas en edad de trabajar que laboran o están buscando empleo.	Personas que forman parte del grupo de oferentes de servicios laborales y han sido contratados o no lo han conseguido aún, pero buscan un trabajo.
Población económicamente inactiva	Todas las personas de la población en edad de trabajar, que no son ni ocupados ni desocupados. Se incluyen en esta categoría personas que inician <sup>1</sup> en el mercado laboral o que tienen las siguientes razones de inactividad: estacionales, de desaliento, temporales, familiares permanentes, estudio, pensión o montepiado, jubilación, de salud permanentes, sin deseos de trabajar.	Personas en edad de trabajar que no trabajan por ser estudiantes o se dedican a oficios del hogar. Se incluyen: personas incapacitadas permanentemente para el trabajo, rentistas, pensionados o jubilados, o personas a quienes no les llama la atención trabajar.	Personas que durante la semana anterior a la encuesta no realizaron ni tuvieron ninguna actividad económica, ni buscaron desempeñarla en algún momento del mes anterior al levantamiento de la información.
Ocupado	Persona que realizó un trabajo pago por, al menos, una hora durante la semana de referencia. Es trabajador familiar no remunerado que trabajó al menos una hora. Tiene un trabajo, pero no trabajó por diversas razones durante la semana de referencia.	Persona en edad de trabajar que durante el período de referencia: trabajó por lo menos una hora remunerada, no trabajó pero tiene un trabajo, fue un trabajador familiar sin remuneración y trabajó por lo menos una hora.	Persona que durante la semana anterior a la encuesta trabajó por lo menos una hora o un día con o sin remuneración o se encontraba ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral.

**Cuadro 1:** Algunos elementos de las encuestas utilizadas para determinar el desempeño del mercado de trabajo en Chile, Colombia y México

Concepto	Chile	Colombia	México
Desocupado	Persona en edad de trabajar, que no tuvo un empleo durante la semana de referencia, buscó uno durante las últimas cuatro semanas (incluyendo la de referencia) y está disponible para trabajar en las próximas dos semanas (posteriores a la de referencia). Con respecto al subempleo, se pregunta a los ocupados si estarían dispuestos a trabajar más horas o si buscaron otro empleo para: buscar uno con mayores ingresos, mejorar su calidad de vida, mejorar condiciones de trabajo, buscar uno más acorde a su formación o porque sienten inseguridad en su empleo actual.	Persona en edad de trabajar que en la semana de referencia se encontraba sin empleo, estaba disponible para trabajar, hizo diligencias en el último mes para conseguir un trabajo (desempleo abierto) o no hizo diligencias en el último mes pero sí en los últimos doce para conseguir trabajo y tiene una razón válida de desaliento (desempleo oculto).	Persona que sin estar ocupada en la semana anterior a la de levantamiento buscó incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes.
Subempleado		Se consideran dos clases de subempleo: i) subjetivo: cuando hay un deseo manifiesto del trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o de tener una labor más apropiada para sus competencias; ii) objetivo: son trabajadores que tienen el deseo y además han hecho una gestión para materializar su aspiración en alguna de las categorías mencionadas.	Persona que estando ocupada tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.

**Cuadro 1:** Algunos elementos de las encuestas utilizadas para determinar el desempeño del mercado de trabajo en Chile, Colombia y México

Concepto	Chile	Colombia	México
Período de referencia asociado			Para las características sociodemográficas es el momento de la entrevista, para las características económicas es la semana anterior a la entrevista.
Período de referencia asociado con la búsqueda de trabajo	4 semanas	4 semanas	4 semanas
Tipo de informante	Idóneo	Directo	Indirecto: un miembro del hogar mayor de 15 años, preferiblemente el jefe, y otro que conozca la información del resto de integrantes.
Período de levantamiento	Es una encuesta continua, que se levanta a lo largo del mes.	Semanal para las 24 ciudades con sus áreas metropolitanas, y mensual para cabecera y resto.	Semanalmente durante todo el año.
Tipo de muestreo	Probabilístico, bietápico.	Probabilístico, multietápico, estratificado, de conglomerado autoponderado.	Probabilístico, bietápico, estratificado y por conglomerados.
Hogares entrevistados	36.000 al trimestre, se visitan durante seis trimestres.	62.000	120.260 al trimestre, se visitan durante cinco trimestres.
Corte temporal	Mensual y trimestral.	Mensual, trimestral, semestral y anual.	Mensual y trimestral.
Encuestas			Básica y ampliada. La básica cuenta con dos baterías menos que la ampliada.

<sup>1</sup>Pronto iniciarán un trabajo y que pueden o no estar disponibles para trabajar en las dos semanas siguientes a la semana de referencia.

Fuente: compilación basada en los autores.

Como se observa, existen algunas diferencias conceptuales en las encuestas aplicadas lo cual limita la comparación directa entre los indicadores del mercado de trabajo. La primera de ellas es el límite de edad para determinar la población en edad de trabajar. Por otro lado, la definición de subempleado en México considera

solo la insuficiencia de horas trabajadas percibida por el encuestado; en el caso de Colombia, se revisa, además, el subempleo por ingresos y por competencias (estos dos últimos considerados condiciones de empleo inadecuado), sin mencionar que se hace una distinción entre subempleo objetivo y subjetivo. En el caso de Chile, las preguntas realizadas a los ocupados que buscan un nuevo trabajo abarcan aspectos adicionales como el deseo de encontrar uno que mejore su calidad de vida (cercanía al hogar, mejor barrio en el cual trabajar etc.) o porque consideran su actual empleo inseguro o provisional.

También se observan algunas diferencias en cuanto al tipo y frecuencia del muestreo y al tipo de informante que utiliza cada encuesta; en Colombia, por ejemplo, se utiliza el informante directo, mientras que en Chile y México el idóneo. En el caso de México se realizan dos tipos de encuestas: una básica y una ampliada; mientras que en Colombia y Chile se utiliza un único formulario.

Si bien las tres encuestas tienen cubrimiento nacional, la periodicidad de los resultados es distinta; en Colombia se producen datos absolutos y relativos para el total nacional y el conjunto de áreas con frecuencia mensual, mientras que en México se trata de indicadores preliminares en términos relativos.

Si las diferencias metodológicas son superables, se pueden plantear otras cuestiones adicionales. Por ejemplo: ¿se pueden interpretar los movimientos en las cantidades como síntomas de diferentes grados de rigidez (flexibilidad) y costos de ajuste de los mercados de trabajo en Latinoamérica? ¿Se puede decir algo sobre los componentes permanentes y transitorios de los indicadores? ¿Tienen los mercados de trabajo de Latinoamérica componentes estructurales comunes? ¿Tiene la migración características comunes en los países de la región?

Estas preguntas, sin duda, plantean la necesidad de estructurar programas de investigación que, si bien trascienden el alcance del presente libro, exploren respuestas.

## REFERENCIAS

- ARANGO, L., M. GÓMEZ Y C. POSADA (2011): “La demanda de trabajo formal en Colombia: determinantes e implicaciones de política”, en *Mecanismos de transmisión de la política monetaria en Colombia*, ed. L. Mahadeva, y M. Jalil, pp. 607–641, Bogotá, Colombia. Banco de la República - Universidad Externado de Colombia.
- BALL, L., N. DE ROUX Y M. HOFSTETTER (2011): “Unemployment in Latin America and the Caribbean”, *NBER working papers series*, vol. W17274.
- GALÍ, J. (1999): “Technology, employment, and the business cycle: Do technology Shocks explain aggregate fluctuations?”, *American Economic Review*, vol. 89(núm. 1), pp. 249–271.
- GALÍ, J. Y P. RABANAL (2005): “Technology Shocks and aggregate fluctuations: How well does the Real business cycle model fit postwar U.S. data?”, en *NBER*

*Macroeconomics Annual 2004*, vol. 19. National Bureau of Economic Research, Inc.

INE (2011): “[http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/mercado\\_del\\_trabajo/empleo/series\\_estadisticas/empalmadas/fuerza1998.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/series_estadisticas/empalmadas/fuerza1998.php)”, revisado 12 de julio 11:55 a.m.

INEGI (2011): “<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/series/Default.aspx>”, revisado 12 de julio 08:51 a.m.

JACKMAN, R., R. LAYARD Y S. NICKELL (1991): *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press.

PRESCOTT, E. (2004): “Why do americans work so much more than europeans?”, *Quarterly Review*, vol. 28, pp. 2–13, julio.

ROGERSON, R. (2004): “Two Views on the Deterioration of European Labor Market Outcomes”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 2(núm. 2/3), pp. 447–455.

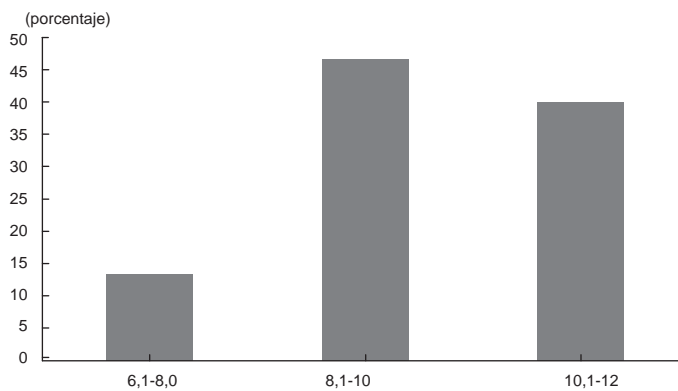
SCARPETTA, S. (1996): “Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study”, *OECD Economic Studies*, vol. W17274(núm. 26), pp. 43–98.

WELCH, F. (1976): “Minimum Wage Legislation in the United States”, en *Evaluating the Labor Market Effects of Social Programs*, ed. J. Ashenfelter, O. y Blum. Princeton University Press.

## ANEXO

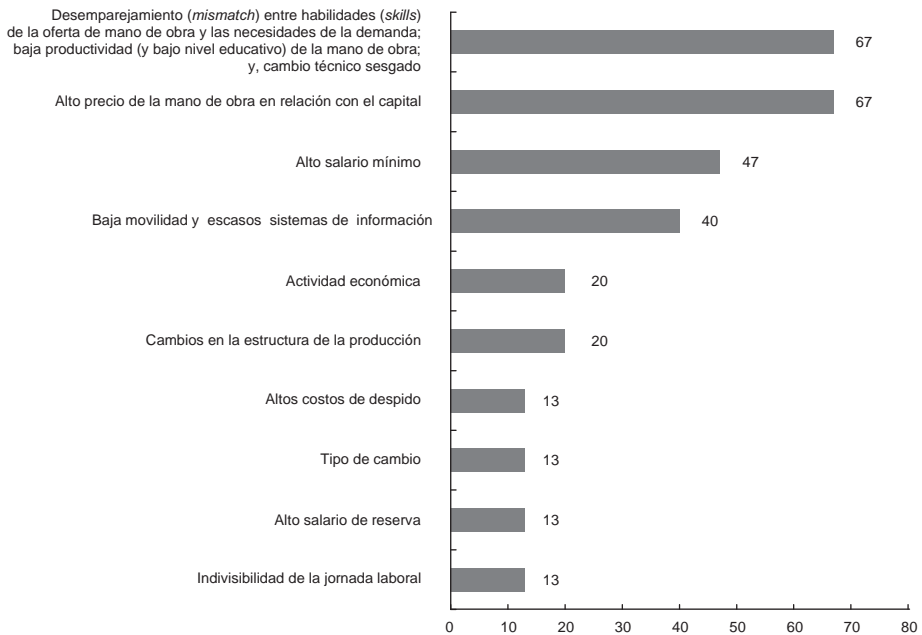
### PREGUNTAS Y SUS RESPUESTAS HECHAS A LOS ESPECIALISTAS DEL MERCADO LABORAL

**Gráfico A.1:** Respuestas a pregunta 1: a su juicio, ¿en qué rango ubicaría la tasa de desempleo urbano (13 ciudades) de Colombia compatible con una situación de equilibrio macroeconómico estable y sostenible a través del tiempo? Elija entre los siguientes rangos (señale con una X): i) 0 a 2%; ii) 2,1% a 4%; iii) 4,1% a 6%; iv) 6,1% a 8%; v) 8,1% a 10%; vi) 10,1% a 12%; vii) 12,1% o más.



Nota: los analistas podían responder todas las medidas o acciones que tuvieran a bien. El porcentaje corresponde al número de analistas dividido 15; es decir, el número de personas que respondieron.  
Fuente: encuesta a especialistas sobre mercado de trabajo en Colombia. Cálculos de los autores.

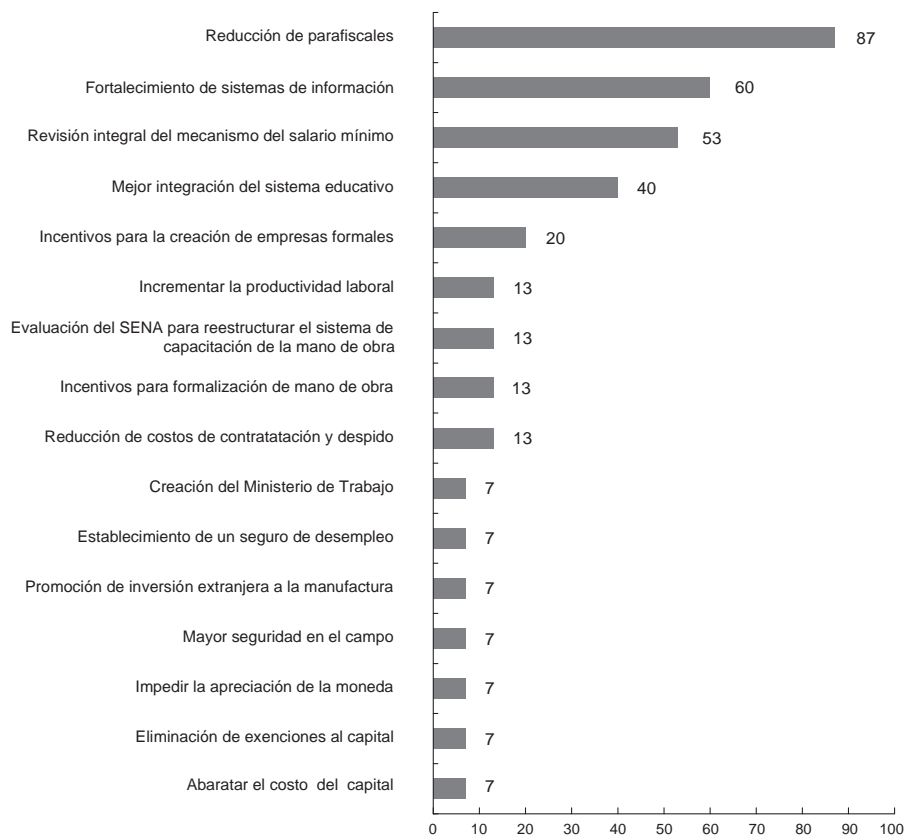
**Gráfico A.2:** Respuestas a pregunta 2: ¿cuáles son, a su juicio, las causas del desempleo en Colombia?



Nota: el porcentaje corresponde al número de analistas dividido 15; es decir, el número de personas que respondieron.

Fuente: encuesta a especialistas sobre mercado de trabajo en Colombia. Cálculos de los autores.

**Gráfico A.3:** Respuestas a pregunta 3: ¿qué políticas recomendaría para un mejor funcionamiento del mercado de trabajo?



Fuente: encuesta a especialistas sobre mercado de trabajo en Colombia; cálculos de los autores.

## Primera parte

# MARCO REGULATORIO Y TENDENCIAS DEL MERCADO

# 1 LAS INSTITUCIONES LABORALES COLOMBIANAS. CONTEXTO HISTÓRICO Y PRINCIPALES DESARROLLOS DESDE 1990

---

Mauricio Avella Gómez\*

A finales de la década de los años sesenta del siglo XX ya era común encontrar en los documentos oficiales de Colombia expresiones como “desempleo estructural persistente” para designar aquel que no cabía esperar que pudiera mitigarse con la reactivación de la actividad económica; de hecho, las observaciones estadísticas que provocaban dicha caracterización del desempleo habían coincidido con uno de los períodos de mayor crecimiento en la posguerra. Para entonces, la tasa de desempleo sobrepasaba como una de las mayores del continente. Sumado el desempleo al problema general de precariedad de los ingresos, no se hablaba de legislación laboral como tema aglutinante, o inclusive del mercado laboral, sino de estrategias de empleo concebidas como ejes de las políticas de desarrollo que se aplicarían en el último cuarto del siglo.

En el campo de las relaciones laborales, el tema de la legislación era ya álgido y existía la convicción de que las regulaciones vigentes no eran favorables a la generación de empleo y que, al contrario de lo que se argüía en los medios sindicales, no propiciaba la estabilidad laboral. En la práctica Colombia había adherido a un modelo de relaciones entre empleadores y empleados que, a grandes rasgos, se asemejaba al europeo continental, modificado con desarrollos de otras legislaciones latinoamericanas. A finales de los años sesenta observadores internacionales calificaron de excesivamente rígidas las regulaciones laborales colombianas en relación con el resto del continente, y aun en términos de las expectativas de organizaciones mundiales protectoras del trabajo.

El segundo lustro de los años ochenta fue intenso en discusiones sobre el mercado laboral, cuyo principal resultado en cuanto concierne a las instituciones fue la expedición de la Ley 50 de 1990. Muchos temas se quedaron entre el tintero como lo demostraron los biógrafos de la reforma, pero la defendieron como un avance no solo en materia laboral sino en la modernización de la economía. A finales de

---

\* El autor agradece los comentarios de los editores y del evaluador anónimo.

los años noventa comenzó a agitarse un nuevo impulso reformador, el cual vino a traducirse en la Ley 789 de 2002.

Aunque siempre animadas por motivaciones internas, las iniciativas de reforma laboral en Colombia no pueden separarse de contextos internacionales que les sirvieron de referencia y aliciente. Para no ir más atrás, las de las dos décadas más recientes tuvieron como telón de fondo el cuestionamiento de modelos de relaciones industriales heredados del mundo de la posguerra, que no se adaptaban a las nuevas exigencias tecnológicas y del comercio internacional. La persistencia de altos niveles de desempleo en Europa en los años ochenta y noventa, en franco contraste con la experiencia de los Estados Unidos, recargó sobre los hombros de las instituciones europeas el fardo de la responsabilidad.

Desde 1970 la línea de continuidad en las iniciativas y debates de reforma fue la flexibilización laboral; en los años ochenta ganó fuerza la idea de que los avances en materia individual deberían ir de la mano de progresos en el derecho colectivo, y en los noventa y primeros años del nuevo siglo la protección social ha sido característica de los planes de reforma.

El artículo persigue los siguientes objetivos:

Primero. Destacar el carácter imperfecto de los mercados de trabajo, y el papel de las instituciones laborales para incrementar su eficiencia y alcanzar objetivos redistributivos.

Segundo. Resaltar los orígenes históricos de las principales instituciones laborales en el siglo XX. El Código Sustantivo del Trabajo expedido en 1950 ya contenía los principales desarrollos institucionales en materia laboral. Incluidas sus primeras reformas en los años cincuenta y sesenta, dichas instituciones fueron resultado del proceso legislativo a través de la expedición de leyes y actos legislativos; pero también de decisiones ejecutivas mediante decretos-leyes que posteriormente fueron ratificados por el proceso legislativo normal.

Tercero. Hacer notar la importancia de las propuestas de reforma laboral planteadas en las décadas de los años setenta y ochenta para entender los orígenes de las reformas implementadas en 1990 y 2002.

Cuarto. Realzar la importancia central de la Ley 50 de 1990 para la perspectiva histórica de las instituciones laborales, vista como la culminación de una serie de iniciativas de reforma, y como un primer avance en un proceso más amplio de reformas laborales. A partir de ella se diseñarían nuevos cambios institucionales como los plasmados en la Ley 789 de 2002.

Quinto. Enfatizar en la importancia otorgada a los temas laborales en la Constitución de 1991; en la incidencia potencial de conceptos como el de bloque de constitucionalidad, y en la relevancia adquirida por las sentencias de la Corte Constitucional para la regulación de las relaciones entre empleadores y empleados.

El trabajo está dividido en seis partes. En la primera se discute el tema de las instituciones en mercados laborales imperfectos, y se hace una síntesis de las principales instituciones laborales colombianas. En perspectiva histórica, la expedición de leyes aparece como el principal mecanismo mediante el cual se crearon tales instituciones.

La segunda se refiere al surgimiento de dichas instituciones en su contexto histórico, destacando cinco subperíodos a lo largo del último siglo, a saber: el correspondiente a las primeras décadas anteriores al advenimiento de la Gran Depresión de finales de los años veinte; el que cubre los años de dicha depresión; el que relaciona las instituciones laborales creadas durante la Segunda Guerra Mundial y el primer lustro de la posguerra; el que agrupa el surgimiento de importantes instituciones ligadas con la estabilidad laboral y con la aparición de costos laborales no salariales entre mediados de los años cincuenta y mediados de los setenta, y el que destaca los planteamientos de reforma laboral y sus logros entre mediados de los años ochenta y mediados de la última década.

En la tercera se abordan los grandes temas de reforma laboral planteados entre 1970 y 1990; esta parte está organizada con base en los documentos legados por tres grupos que en su respectivo momento estudiaron la problemática laboral del país, a saber: la Misión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1970, la Misión de Empleo de 1985 y la Comisión de Reformas Laborales de 1990.

La cuarta parte del artículo está dedicada exclusivamente a la Ley 50 de 1990. Usualmente considerada como el punto de partida de las reformas más recientes, también fue la culminación al menos parcial de las aspiraciones reformistas ventiladas durante los veinte años precedentes.

La quinta parte del estudio se concentra en aspectos del cuestionamiento en las economías industrializadas de patrones laborales dominantes desde la Segunda Guerra Mundial. Tanto la controversia como las iniciativas de reforma florecieron principalmente en la Europa continental desde los años setenta, pero su auge se alcanzó en los años noventa. Las experiencias nacionales sirvieron para poner a prueba el hipotético dilema entre protección del empleo y protección social, y el papel de las denominadas políticas activas en el mercado laboral. La participación significativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otras entidades internacionales en la evaluación de tales experiencias y políticas incidió en los planes de reforma laboral en América Latina y otras regiones.

Con motivo de la restauración de la democracia en España en los años setenta y en varios países de América Latina en los años ochenta, una experiencia común fue la expedición de nuevas cartas constitucionales, así como la inclusión en varias de ellas de un capítulo sobre derechos fundamentales relacionados con el trabajo. En el caso de Colombia la Constitución de 1991 hizo lo propio, al ordenar al Congreso la expedición de un estatuto del trabajo, y al establecer que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados harían parte de la legislación interna. Así, en los años noventa confluyeron el marco legal provisto por la Ley 50 de 1990, las reformas constitucionales de 1991, el papel activo de la jurisprudencia en materias laborales, y un contexto internacional exuberante en experiencias y políticas sobre el mercado laboral.

La última parte del trabajo destaca la expedición de la Ley 789 de 2002 a la luz de los acontecimientos contextuales mencionados. Se resalta su contribución a la flexibilidad del mercado laboral y su énfasis marcado en fortalecer la protección social en Colombia.

## 1. LAS INSTITUCIONES EN EL MERCADO LABORAL

Esta sección está dedicada a instituciones que operan en mercados laborales imperfectos. Desde sus primeros textos universitarios en los años cuarenta, la economía laboral ha tratado el tema de las instituciones que inciden en el comportamiento de empleadores y empleados. Cada una tiene su origen y trama histórica, pero hay elementos comunes que las caracterizan; uno de ellos es la naturaleza protectora de dichas instituciones. En lo fundamental, la legislación laboral colombiana del siglo XX se expidió con la idea de proteger al trabajo.

### 1.1. La legislación protectora en la formación de las instituciones laborales

El reconocido autor de economía laboral Freeman (2008, p. 1; 2009, p. 2) define las instituciones del mercado laboral, de manera amplia, como las regulaciones gubernamentales y los acuerdos entre las firmas y sus empleados que inciden en el empleo, los salarios y las condiciones generales de trabajo.

En su texto clásico Reynolds, Masters y Moser (1991) advierten que los salarios y otros términos del empleo no se determinan solamente mediante negociaciones entre empleadores y empleados, sino que los resultados de mercado son complementados y a veces modificados por reglas establecidas por los gobiernos, los sindicatos de empleados y por las empresas<sup>1</sup>. La obra enfatiza las diferencias entre el mercado laboral y los mercados de bienes, y resalta el papel de las normas legales y organizacionales relacionadas con dicho mercado. Igualmente, destaca peculiaridades de los mercados laborales como la naturaleza no estandarizada de los empleados, la continuidad característica de la relación laboral, y la inferioridad de los empleados en cuanto a su capacidad negociadora<sup>2</sup>.

Peculiaridades del mercado laboral como las que acaban de citarse, especialmente la de la inferioridad negociadora de los empleados, agitaron la controversia política y legislativa en los Estados Unidos durante los años treinta, al tiempo que la economía enfrentaba los rigores de la Gran Depresión. En esas condiciones vieron la luz varias disposiciones legales que con el tiempo vinieron a conocerse como el estatuto legal de las relaciones laborales, tales como la *National Labor Relations Act* de 1935 o Ley de Wagner, la cual fuera su desarrollo culminante. En su sección I (Hallazgos y políticas) el texto de la Ley denunciaba la desigualdad de poder negociador de los empleados en comparación con los empleadores

---

<sup>1</sup> Reynolds publicó la primera edición de su libro *Labor Economics and Labor Relations* en 1949. En el prefacio el autor destaca que una institución, a saber, la negociación colectiva, será el tema central de la obra, y que de esta manera un tema de primer orden como la determinación del salario se discutirá principalmente como resultado de negociaciones colectivas.

<sup>2</sup> En la décima edición, ya en un ambiente laboral internacional muy diferente al de los primeros años de la posguerra, Reynolds, Masters y Moser (1991, pp. 1), con un formato actualizado a la época, intitulan el primer capítulo del siguiente modo: "Economía laboral: instituciones y mercado".

(Reynolds, 1949, pp. 258-260). Fue este un aspecto de los desarrollos de la legislación estadounidense protectora del trabajo ya consolidada desde décadas atrás en Europa, y cuyas primeras influencias en este lado del Atlántico se sintieron en América Latina desde las primeras décadas del siglo.

La legislación protectora del trabajo se afianzó en los primeros veinticinco años de la posguerra; los grandes trazos de la implementada en América Latina acogieron ideas aplicadas especialmente en Europa continental, mientras que las asimiladas en los Estados Unidos y Canadá tuvieron un desarrollo semejante a las fraguadas en la Gran Bretaña.

El modelo laboral predominante desde mediados de los años cincuenta comenzó a ser cuestionado en los setenta. Para entonces, un bajo crecimiento económico y tasas al alza de desempleo aquejaban al mundo desarrollado; en los ochenta la trayectoria exitosa de los Estados Unidos en relación con la del continente europeo en materia de empleo, lo que entonces se denominó “creación milagrosa de empleo”, llevó a que dicho resultado se atribuyera al mercado laboral estadounidense, reconocido como más flexible y menos regulado. Sin demora, las reformas que fomentaban una mayor flexibilidad laboral se generalizaron en Europa en la década de los ochenta. Más aún, el mensaje desregulador alcanzó dimensiones universales, y su eco fue ampliamente atendido en América Latina.

## 1.2. Las instituciones en mercados laborales imperfectos

### 1.2.1. *Planteamiento general*

La existencia de peculiaridades en el mercado laboral à la Reynolds, y el poder relativo del empleador para fijar el salario, citado en la ley estadounidense de 1935, son ejemplos de imperfecciones en dicho mercado. La capacidad de análisis de tales imperfecciones ha sido fortalecida en las últimas décadas por desarrollos, entre otras, de la teoría de información asimétrica; la existencia de asimetrías de información entre empleadores y empleados, y de diversas formas de externalidades, permiten caracterizar al mercado laboral como un mercado imperfecto. Las instituciones laborales podrían suplir las fallas del mercado y facilitar la obtención de un producto social mayor que si tales instituciones no existieran.

Las instituciones laborales pueden interpretarse como contribuciones de la acción colectiva en pro tanto de una mayor eficiencia como de objetivos redistributivos en el mercado laboral. En la práctica son resultados de procesos políticos, y por tanto influidos por circunstancias históricas, económicas y sociales; su diseño suele estar condicionado por ideologías e intereses de grupo, y su creación y procesos posteriores de reforma estarán imbuidos por tensiones sociales en conflicto (Bertola, 2009)<sup>3</sup>.

La historia laboral de la última centuria ofrece una veta de experiencias nacionales en la confección de las instituciones laborales, haciendo explícitos los

---

<sup>3</sup> Boeri y van Ours (2008) dedican su texto *La economía de los mercados laborales imperfectos* a la discusión sistemática del papel de las instituciones laborales en dichas estructuras del mercado laboral.

procesos políticos que desembocaron en dichas instituciones. En gran parte, tales movimientos fueron auspiciados por la democracia formal, y las normas laborales expedidas contaron con el respaldo del voto ciudadano. En el plano internacional organizaciones como la OIT han contribuido al diseño y difusión de instituciones (denominadas convenios) expedidas en favor de aumentar la eficiencia y mejorar la equidad de los mercados laborales en los estados miembros. Como parte del Tratado de Versalles, la OIT fue el resultado de una decisión política en favor de las condiciones del factor trabajo cuando concluyó la Primera Guerra Mundial.

Las instituciones laborales de carácter nacional o internacional no tienen por qué ser óptimas. Su diseño, orientación y alcances están sujetos a procesos políticos y, en ocasiones, a la premura o al carácter cambiante de las circunstancias. Así, ha sido frecuente en la historia institucional que surjan instituciones concebidas para reformar otras, que en el momento del cambio se consideran inapropiadas en términos de su contribución a la eficiencia y la equidad. Pero, de nuevo, las aspiraciones encontradas y los móviles políticos dejarán su rastro en las nuevas instituciones.

### *1.2.2. Algunas instituciones laborales conspicuas*

El estudio de las instituciones laborales no se ha circunscrito a sus determinantes políticos, a su naturaleza jurídica, o a sus condicionamientos históricos; también ha sido objeto del análisis en economía, en términos del papel económico que dichas instituciones representan en la relación contractual entre empleadores y empleados. Ciertas instituciones de amplio arraigo en el mundo laboral han concitado un mayor interés de los analistas. Entre ellas sobresalen el salario mínimo, el seguro de desempleo y la legislación protectora del empleo.

#### *1.2.2.1 El salario mínimo*

En Colombia su historia legal se inició en 1944, pero su acogida internacional venía de tiempo atrás. Las primeras leyes de salario mínimo se expidieron en Nueva Zelanda y Australia en 1894 y 1896, respectivamente. El primero estableció un salario mínimo de cobertura nacional en 1899 con el ánimo de impedir la contratación de niños y aprendices sin remuneración. En Australia se prefirió que la determinación del salario mínimo se hiciera por estados, algunos de los cuales, como el Estado de Victoria en 1896, crearon para aquel efecto juntas de salarios por sector económico, compuestas por representantes de empleadores y empleados (Newmark y Wascher, 2008, cap. 2). Estas experiencias se capitalizarían internacionalmente: en Gran Bretaña fue convocada una Conferencia sobre el Salario Mínimo en 1906, y ya en 1909 el Parlamento aprobó la creación de Juntas de Comercio de composición tripartita (empleadores, empleados y representantes gubernamentales), entre cuyas funciones estaba la de definir salarios mínimos. La decisión parlamentaria hizo parte de la legislación adoptada entre 1906 y 1909 para enfrentar la llamada

“cuestión social”, y de la cual hicieron parte las pensiones de vejez, y los seguros de enfermedad y desempleo<sup>4</sup>.

En los Estados Unidos la legislación sobre salarios mínimos fue adoptada por cada Estado, siendo el primero el de Massachusetts en 1912; para mediados de los años treinta, veinticinco Estados la habían acogido, aunque con diferencias entre ellos. En 1938 la administración Roosevelt logró pasar en el congreso la primera ley federal de salario mínimo (la Fair Labor Standards Act, FLSA) (Newmark y Wascher, 2008, cap. 2). En torno del salario mínimo surgieron controversias entre los economistas, a propósito de su adopción por los Estados desde principios del siglo pasado, como en la década de los cuarenta, tras la expedición de la FLSA<sup>5</sup>. En 1946 George Stigler discutió los efectos que la imposición de salarios mínimos tendría sobre el empleo, teniendo en cuenta el grado de competencia prevaleciente en el mercado laboral: en un contexto competitivo, el salario mínimo por encima del de equilibrio afectaría negativamente el nivel de empleo, pero, si “un empleador tiene un grado de control significativo sobre la tasa salarial que él paga” (Cahuc y Zylberberg, 2006, p. 44), el salario mínimo afectaría positivamente el nivel de empleo. En este último caso, al amparo de su posición de monopsonio, el empleador podría fijar un salario inferior al que habría resultado de la competencia perfecta.

En las primeras décadas de la posguerra el interés por los efectos del salario mínimo sobre el empleo se acrecentó por la disponibilidad de bases estadísticas. Desde los años setenta nuevos enfoques teóricos y empíricos renovaron la investigación sobre el mercado laboral y, en especial, sobre los efectos del salario mínimo. Una clase entre ellos, conocido como el modelo de búsqueda, destaca la existencia de fricciones en el mercado laboral, la presencia de una variedad de externalidades asociadas con la búsqueda de trabajo, y la incidencia de costos de movilidad, entre otros factores que destacan la imperfección de los mercados laborales.

#### *1.2.2.2. El seguro de desempleo*

La Ley 10 de 1934 estableció en Colombia la primera forma de apoyo para el cesante, conocida como el auxilio de cesantía. Durante el siguiente medio siglo no hubo cambios, hasta que a mediados de los años ochenta comenzó a discutirse la posibilidad de establecer explícitamente un seguro de desempleo.

Con la excepción de casos como el de Gran Bretaña, antes citado, la creación de programas de seguridad social y seguros contra el desempleo en el mundo industrializado tuvo lugar durante la Gran Depresión. En los Estados Unidos los programas de seguridad social fueron concebidos para pagar beneficios a los

---

<sup>4</sup> La decisión de legislar sobre el salario mínimo solo fue adoptada tras dos décadas de haber sido considerada por primera vez; el escollo de siempre fue su presunta incompatibilidad con el libre comercio. Al aprobarse, se le concibió para combatir la existencia de salarios extremadamente bajos (“sweating” en el argot popular) en ciertos sectores (Bayliss, 1962).

<sup>5</sup> La FLSA no se limitó al establecimiento del salario mínimo a escala federal; también prescribió que las horas de trabajo por encima de cuarenta horas semanales deberían remunerarse con un 50% adicional sobre el valor de las horas regulares de trabajo (Reynolds, 1949, p. 228).

retirados que habrían perdido sus ahorros en el colapso financiero de la época, cuyo fin todavía no era predecible (Feldstein, 1977, p. 17). Dichos programas, junto con el seguro de desempleo, hicieron parte de la red de seguridad puesta en marcha a partir de la expedición de la Social Security Act de 1935. Este estatuto dispuso la creación de un impuesto sobre la nómina del 3% sobre la mayoría de las industrias; hasta un 2,7% podría destinarse a financiar sistemas de compensación del desempleo en los Estados, los cuales ya tenían en funcionamiento dichos sistemas para fines de 1937 (Reynolds, 1949, pp. 495-496). La legislación fue expedida y llevada a la práctica gracias al sustento político con que contaba la administración Roosevelt, y al apoyo otorgado por el gran sector empresarial (Rajan, 2010, pp. 96-97)<sup>6</sup>.

Una serie de beneficios, en su mayoría acordados entre empleadores y empleados, vinieron a sumarse a los establecidos por la ley a mediados de los años treinta. En efecto, con posterioridad a la entrada de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, los trabajadores mediante sus organizaciones sindicales consiguieron el acceso a una serie de pagos complementarios diferentes al salario. La Junta Nacional del Trabajo durante la guerra (National War Labor Board, NWLB) creada en 1942, acuñó la expresión *fringe wage issues o fringe benefits* para denominar dichos pagos; entre los más importantes se encontraban las vacaciones y otros días de descanso remunerados, diferenciales salariales por turnos (*shift differentials*) y contribuciones a fondos de pensiones y otros fondos de seguridad social. Hacia 1950 estos pagos representaban aproximadamente el 12% de los costos laborales, cuando en 1929 no arribaban al 2% (Hart, 1984; Reynolds, 1949). Con el recuerdo cercano de la Gran Depresión y los augurios pesimistas que avizoraban su retorno una vez terminada la guerra, los sindicatos se empeñaron en hacer aprobar dichos pagos por la NWLB<sup>7</sup>. La importancia de los pagos complementarios se haría más significativa en las dos décadas siguientes, como se verá más adelante con desarrollos paralelos en otras latitudes.

El seguro de desempleo busca la protección de los empleados contra el riesgo de desempleo. La vigencia de problemas de información, tales como riesgo moral y selección adversa, impide el surgimiento de sistemas privados de aseguramiento. Como institución laboral ha sido objeto de cuestionamientos: desde la reducción de incentivos para la búsqueda de trabajo, pasando por el aumento del salario de reserva, hasta la generación de presiones alcistas sobre los salarios; en conjunto, estos efectos desembocarían en un incremento de la duración del desempleo. Entre los factores atenuantes de estas consecuencias se cuentan el nivel de los beneficios

---

<sup>6</sup> Según Rajan (2010), al elevarse los costos de las pequeñas firmas en la medida de los nuevos beneficios, desapareció su capacidad para pagar menores costos laborales que las grandes empresas. El autor concluye que, “como buena parte de la legislación durante la época del New Deal, sus aspectos positivos estuvieron acompañados de aspectos negativos, anticompetitivos” (Ibídem, p. 97).

<sup>7</sup> Terminada la guerra, el sostenimiento y extensión de los pagos complementarios del salario quedó en manos de la capacidad negociadora de los sindicatos; de hecho, tal función fue incluida en la agenda de las negociaciones colectivas (Mitchell, 1957, p. 57).

pagados, el cual depende de las cotizaciones efectuadas, y tiende a disminuir a lo largo del período de desempleo. En contraste con la apreciación de los efectos negativos del seguro, surge la que sugiere que también puede verse como un subsidio a la búsqueda de trabajo, y a una mejor selección entre nuevas opciones (Cahuc y Zylberberg, 2004, p. 687).

### *1.2.2.3. La legislación protectora del empleo*

Aunque con importantes antecedentes, podría destacarse el Decreto-Ley 2350 de 1944 como el estatuto pionero de la protección laboral en Colombia, el cual coincidió con importantes reafirmaciones internacionales de la naturaleza protectora de la ley laboral. Lo normal era que tales manifestaciones proclamaran la adhesión a principios fundamentales de convivencia. En Francia el preámbulo de la Constitución de 1946 estableció que “nadie puede ser perseguido en su trabajo o empleo, por razón de sus orígenes, opiniones o creencias” (Cahuc y Zylberberg, 2004, p. 86); en Colombia el decreto-ley citado estableció que las diferencias salariales no podrían fundarse en ningún caso, “en diferencias de nacionalidad, sexo, edad, religión, opinión política o actividades sindicales” (Silva, 2005, p. 495).

Aparte del respeto a los derechos fundamentales, las directrices mencionadas tienen objetivos económicos expresados en una variedad de normas laborales (Recuadro 1, sección B). El propósito explícito y obvio de tales disposiciones es garantizar una mayor duración de los empleos.

La vigencia de normas protectoras del empleo se traduce en efectos ambiguos sobre el nivel de empleo: al tiempo que tiende a reducir la eliminación de empleos, también frena los incentivos para abrir nuevos. A su turno, esta menor creación tendería a incrementar la duración del desempleo y, potencialmente por la misma vía, a reducir la tasa de empleo<sup>8</sup>.

Argumentos de teoría económica para explicar la existencia de instituciones protectoras del empleo se encuentran, por ejemplo, en la necesidad de asegurar a los empleados contra el riesgo de perder su ingreso. “Esta debe ser seguramente la razón por la cual los trabajadores desean la protección del empleo” (Pissarides, 2001, p. 133).

---

<sup>8</sup> La dirección e importancia de los efectos mencionados están sujetas a evaluaciones empíricas.

**Recuadro 1**  
**Esquema de instituciones laborales**

**A. Instituciones laborales y brecha impositiva**

1. Clasificadas por su efecto directo sobre los precios
  - a. Salario mínimo
  - b. Negociaciones colectivas
  - c. Impuestos sobre la nómina
  - d. Seguro de desempleo
2. Clasificadas por su efecto sobre las cantidades de trabajo demandadas u ofrecidas
  - a. Legislación protectora del empleo
  - b. Normas sobre las jornadas de trabajo
  - c. Regulaciones sobre inmigración
  - d. Legislación sobre el mínimo de escolaridad

**B. Formas de legislación protectora del empleo según la OCDE**

1. Período de preaviso tras una determinación de despido individual
2. Pago de indemnizaciones al materializarse el despido individual
3. Trámites administrativos con el empleado y sindicatos
4. Potenciales obstáculos judiciales para el despido
5. Dificultades para efectuar despidos colectivos

**C. Políticas en el mercado laboral según la OCDE**

1. Activas
  - a. Servicios públicos en favor del empleo
  - b. Entrenamiento para el mercado laboral
    - Para desempleados adultos y trabajadores amenazados con la pérdida del empleo
    - Para empleados adultos
  - c. Entrenamiento y empleo para los jóvenes
    - Para desempleados y desfavorecidos
    - Ayudas para aprendices y otras formas de empleo para los jóvenes
  - d. Empleo subsidiado
    - Subsidios para otorgar empleo en el sector privado
    - Apoyo a desempleados para constituir nuevas empresas
    - Creación directa de empleos en el sector público o en organizaciones sin ánimo de lucro
  - e. Programas de empleo para los discapacitados
    - Rehabilitación profesional
    - Empleos específicos para los discapacitados
2. Pasivas
  - a. Seguro de desempleo
  - b. Retiro temprano por razones relacionadas con el mercado laboral

Fuentes: Boeri y van Ours (2008, pp. 14-18) para la sección A; Pissarides (2001, p. 136) para la sección B, y Cahuc y Zylberberg (2004, cap. 12, p. 637), para la sección C.

---

### 1.3. Una clasificación típica de las instituciones laborales

En términos del mercado laboral, sus instituciones pueden clasificarse de acuerdo con el concepto de brecha impositiva (o *tax wedge*). Este se define como la diferencia entre los pagos recibidos por los trabajadores y el costo laboral para los empleadores, como fracción del salario; o alternativamente como la diferencia pagada por estos últimos por encima del salario de reserva de los primeros, también como fracción del salario. Unas instituciones, como la del salario mínimo, o la de los impuestos sobre la nómina, pueden clasificarse por su efecto directo sobre los precios en el mercado laboral; al tiempo que otras, como la legislación sobre la jornada de trabajo o la estabilidad de los empleos, afectan directamente la oferta laboral, y solo indirectamente a los precios (Recuadro 1, sección A)<sup>9</sup>.

Desde mediados de los años noventa la OCDE ha destacado la diferencia entre las denominadas políticas *activas* y políticas *pasivas* en el mercado laboral (Recuadro 1, sección C). Aunque discutidas originalmente en relación con los problemas de desempleo persistente en Europa en los años ochenta y noventa, su aplicación se ha difundido ampliamente en otras latitudes.

### 1.4. Síntesis de las principales instituciones laborales colombianas

Las instituciones laborales colombianas pueden reunirse en un esquema como el presentado a continuación. Entre ellas existen interacciones no solo por estar relacionadas con el mismo mercado sino por provenir de un proceso histórico común. Dicho proceso se describe en la sección 2.

#### 1.4.1. Contrato de trabajo: jornada laboral y condiciones de trabajo

La atención de los primeros legisladores laborales se ocupó en buena parte de aspectos relacionados con el lugar de trabajo, la higiene y la seguridad industrial. También con la información disponible acerca de la oferta de puestos (oficinas de colocación). La jornada laboral fue un tema central en los años veinte y treinta en términos de definición de la jornada diaria máxima y semanal, la edad y género de los trabajadores y sus horarios, así como los descansos obligatorios tanto en la semana como dentro de la jornada laboral diaria.

La aplicación sistemática y regulada del contrato de trabajo individual se inició a mediados de los años cuarenta. La flexibilidad de contratación fue restringida en los sesenta y, aunque cuestionada desde los setenta, solo volvió a ser tema central de reforma en los años noventa.

#### 1.4.2. Sindicatos y negociaciones colectivas

Las primeras regulaciones de la negociación colectiva y la definición del derecho de huelga para el reclamo de mejores condiciones de trabajo, exceptuando los

---

<sup>9</sup> Arango, Herrera y Posada (2007) discuten los efectos del salario mínimo sobre el empleo según enfoques diferentes del mercado laboral, describen el surgimiento de dicha institución en Colombia y comentan su evolución en el último medio siglo.

sectores reconocidos como servicios públicos, se expidieron entre 1919 y 1921. Los sindicatos se formalizaron en 1931, y ya en 1936 se estableció constitucionalmente que el trabajo gozaría de la protección del Estado.

#### **1.4.3. *Legislación protectora del empleo***

Aunque con antecedentes en los años treinta y cuarenta, el tema de la estabilidad laboral predominó en los sesenta. Aunque el preaviso para la terminación de un contrato existía desde 1950, las condiciones para su terminación unilateral se hicieron muy onerosas desde 1965.

Los convenios de la OIT son de carácter protector desde sus principios, en 1919, y obligan formalmente a los Estados miembros. En Colombia su aplicación fue objeto de controversias jurídicas en los años setenta del siglo XX, así como en la primera década del presente siglo.

#### **1.4.4. *Cesantías y vacaciones***

Hacen parte de las instituciones desde la expedición de la Ley 10 de 1934.

#### **1.4.5. *El salario mínimo***

Aunque instaurado oficialmente en 1945, se aplicó desde 1950 de diversas formas. En 1984 se inició su aplicación homogénea en Colombia. En torno del mínimo se han desarrollado o adaptado de otras experiencias conceptos como el de remuneración mínima vital y móvil, incorporados en la Constitución de 1991 (artículo 53). También, en torno de él se han creado organismos para su adopción y seguimiento, como la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

#### **1.4.6. *La tributación sobre la nómina y otras contribuciones***

El gravamen de la nómina para financiar el subsidio familiar mediante cajas de compensación y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se inició en 1957. En el decreto original se estableció que el cubrimiento del subsidio familiar por parte de las empresas sería deducible del impuesto sobre la renta.

#### **1.4.7. *La seguridad social***

Al tiempo que se expedían las normas laborales fundamentales, a mediados de los años cuarenta también se sentaban las bases de la seguridad social para riesgos como enfermedad general y maternidad, accidentes de trabajo y enfermedad profesional, e invalidez, vejez y muerte.

#### **1.4.8. *Políticas en el mercado laboral***

El diseño de políticas tanto activas como pasivas para el mercado laboral es un desarrollo de la última década, especialmente a partir de la Ley 789 de 2002.

## 2. EL SURGIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES LABORALES EN COLOMBIA EN EL ÚLTIMO SIGLO

La formación de las principales instituciones laborales colombianas puede seguirse a lo largo de la trayectoria de las normas legales expedidas para regular las relaciones entre empleadores y empleados. Tal expedición puede referirse a ciertos períodos y eventos importantes en la evolución de la economía colombiana. Esta sección versa sobre el origen histórico de las instituciones laborales colombianas, enumeradas al final de la anterior, y sirve de introducción a la siguiente sección, donde se plantea la inconformidad con la legislación laboral desde finales de los años sesenta.

### 2.1. Hasta la Gran Depresión de los años treinta

Las primeras contribuciones a la legislación laboral en el siglo XX acaecieron en sus primeras décadas, en sintonía con lo ocurrido en otros países de América Latina, y con la inocultable influencia de las experiencias laborales en el mundo industrializado, especialmente europeas<sup>10</sup>. La legislación se ocupó de las condiciones generales de trabajo, en relación con la higiene, comodidades básicas, reconocimiento legal de los accidentes de trabajo, definición de incapacidades y sus indemnizaciones, y la carga horaria máxima de trabajo. Otras leyes cubrieron la vida familiar del trabajador, y para el efecto dispusieron la obligatoriedad de un día de descanso después de seis de trabajo, el establecimiento de guarderías para niños, y la creación del seguro de vida colectivo. En relación con los conflictos laborales, se estableció que el objetivo de la huelga sería el mejoramiento de las condiciones de trabajo, y se definieron procedimientos de conciliación sin cuya observancia no se podría suspender el trabajo. Para efectos de vigilar el cumplimiento de estas disposiciones, se crearon la Oficina General del Trabajo y las Inspecciones de Trabajo.

La segunda mitad de los años veinte fue una época de dedicación intelectual muy activa a los temas laborales; comisiones parlamentarias bipartidistas, y organizaciones como la Junta de Vocales de la Oficina General del Trabajo, también bipartidista, hicieron contribuciones relevantes para el debate laboral que en Colombia no se había adelantado hasta entonces de manera sistemática. La Comisión de Asuntos Especiales de la Cámara de Representantes de 1924 propuso el primer esquema de regulación de las relaciones entre patronos y obreros, con subtítulos específicos para temas como el contrato de trabajo, la jornada de trabajo, el contrato de aprendices, las obligaciones de los trabajadores y de los patronos, el contrato colectivo, el salario mínimo y los tribunales de arbitramento. La Oficina General del Trabajo inició su propio proyecto de Código del Trabajo en 1924, pero fue la Junta de Vocales de dicha Oficina la que redactó un proyecto de amplio articulado (295 artículos) en 1929 para su discusión por el Congreso. Igualmente, la Junta

---

<sup>10</sup> Un resumen de estas influencias se encuentra en Avella (2010).

preparó el primer proyecto de recomendaciones de aprobación por el Congreso de las Convenciones de la OIT expedidas durante los años veinte.

En conclusión, las instituciones laborales creadas por la legislación de las primeras tres décadas del siglo estuvieron encaminadas a crear condiciones bajo las cuales el trabajo industrial fuera más *eficiente*; igualmente, a crear mecanismos *redistributivos* en favor de un ingreso individual y familiar mayor y más estable. Además, ya en su estado apenas inicial, la legislación dispuso la creación de mecanismos de vigilancia sobre el cumplimiento de las regulaciones existentes.

## 2.2. En la Gran Depresión

En los Estados Unidos la Gran Depresión iniciada en 1929 se extendió hasta 1941. En América Latina la suerte de los países fue muy variada. En el caso de Colombia la Gran Depresión abarcó el período 1929-1932; se trató de una época de gran agitación política, no solo por el colapso económico que siguió al auge de la segunda mitad de los años veinte, sino por el cambio de partido político a cargo de la administración ejecutiva. Varios proyectos legislativos, originalmente presentados en la década de los veinte, siguieron su curso en la primera legislatura de la de los treinta, entre los cuales figuraban algunos del tema laboral; entre ellos debe destacarse el del reconocimiento legal de los sindicatos, el de la ratificación de los Convenios de la OIT y el de la regulación del descanso dominical. Estas iniciativas se convirtieron en leyes laborales, que si bien fueron expedidas cuando ya avanzaba el desplome económico, habían sido heredadas de los últimos días de auge en los años veinte.

Entre otras disposiciones legales sobresalen las siguientes, cuyo apoyo intelectual y político se forjó en plena Gran Depresión: la Ley 10 de 1934 y el Acto Legislativo 1 de 1936. De aquella ley deben destacarse el establecimiento de la jornada laboral de ocho horas, tema muy discutido durante una década, y que ya era desde 1931 un compromiso con la OIT. Además, la ley creó el llamado *auxilio de cesantía*, herencia inmediata de la Gran Depresión en favor de los trabajadores que quedaren cesantes; estableció la ley que en caso de terminación del contrato o de despido no proveniente de mala conducta, el auxilio de cesantía sería equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio. También, tal ley creó una concesión denominada *vacaciones*, equivalente a quince días de descanso remunerados por cada año de servicios.

En el Acto Legislativo 1 de 1936 se definió al trabajo como obligación social que gozaría de la especial protección del Estado; dicha disposición adquirió así rango constitucional. Con diferencias en algunos de sus planteamientos, los partidos políticos coincidieron en apoyar *instituciones protectoras* del trabajo.

Del ambiente ideológico y político de la Gran Depresión sobreviviría un legado de largo plazo: el de la protección del trabajo por parte del Estado. No se trató de un desarrollo aislado y fortuito; la idea de la protección laboral heredada de finales del siglo XIX ya había ganado terreno en las legislaciones latinoamericanas, permeado el estatuto de relaciones laborales de los Estados Unidos, y se había alojado en la Constitución Mexicana desde 1917. En los intentos de los años

veinte orientados a construir una legislación laboral común para América Latina, tal como ocurriera en la Conferencia Panamericana de 1924 reunida en Santiago de Chile, se insistió en un principio de raigambre europea, ya citado en la Ley Clayton (Estados Unidos) de 1914: el trabajo humano no es una mercancía o artículo de comercio.

Una década más tarde la concesión de vacaciones y el auxilio de cesantía se agruparían bajo la denominación de prestaciones sociales debidas al trabajador, aparte de los salarios.

### **2.3. Durante la Segunda Guerra Mundial y el primer lustro de la posguerra**

La legislación protectora del trabajo avanzaría entre 1944 y 1950. En el ínterin (1936-1944) numerosas discusiones jurídicas sobre el contrato de trabajo, el derecho individual y el colectivo, y propuestas de organización de la seguridad social, abonaron el terreno para la expedición, en una primera fase, del Decreto Legislativo 2350 de 1944 y de la Ley 6 de 1945; y en una segunda, del CST en 1950.

El Decreto-Ley 2350 de 1944 expedido bajo el régimen de estado de sitio (artículo 121 de la Carta) vio la luz en momentos críticos de la economía; desde 1941 la actividad económica escasamente había crecido, la inflación se había disparado y los salarios reales se habían precipitado<sup>11</sup>. El decreto sintetizó una variedad de temas laborales ampliamente debatidos en el Congreso de tiempo atrás, algunos desde los años veinte y otros en el último lustro, que no se convirtieron en leyes. En 1945 los términos del decreto, reordenados y con modificaciones se convirtieron en legislación permanente al expedirse la Ley 6 de dicho año.

Para efectos de este escrito se pueden rescatar los siguientes aspectos de la legislación de 1944 y 1945 en relación con la contratación individual. Primero, la definición explícita de contrato de trabajo: “Hay contrato de trabajo entre quien presta un servicio personal bajo la continuada dependencia de otro, mediante remuneración, y quien recibe tal servicio”<sup>12</sup>. El contrato podría ser a término indefinido o fijo por un lapso no mayor de cinco años, revisable cada año, o según lo acordado por las partes; “sin embargo, todo contrato será revisable cuandoquiera que sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica”<sup>13</sup>.

Además, existía la posibilidad de terminar unilateralmente el contrato mediante preaviso, por lo menos igual al período que regulara los pagos de salarios. También se establecía un período de prueba de máximo dos meses para trabajadores calificados, y de máximo quince días en los demás casos. Adicionalmente, en el

---

<sup>11</sup> En 1942-1943 el producto creció 0,6%, la inflación 13,8% y los salarios reales comenzaron a descender: el índice salarial disminuyó solo 2 puntos porcentuales (pp) en 1942-1943, pero ya en 1945 la caída llegaba a 13,8 pp (Avella, 2010, Tabla 6).

<sup>12</sup> Ley 6 de 1945, artículo 1 (consúltese <http://www.dmsjuridica.com>).

<sup>13</sup> Decreto 2350 de 1944, artículo 11, en Silva (2005, p. 499); Ley 6 de 1945, artículo 8.

caso de los aprendices, sus contratos no podrían exceder de seis meses. Segundo, la determinación de la jornada laboral máxima, la cual no podría exceder de ocho horas diarias, ni de cuarenta y ocho a la semana. Habría recargos nocturnos del 25 % (para trabajos entre las 8 p.m. y las 12 p.m.) y del 50 % (para trabajos entre las 12 p.m. y las 4 a.m.) sobre el valor del trabajo diurno. Tercero, la primera decisión oficial sobre la *determinación de salarios mínimos*: “El gobierno podrá señalar por medio de decretos los salarios mínimos”<sup>14</sup>. Cuarto, la remuneración de los días de descanso obligatorio: remuneración de los días de descanso obligatorio, y doble remuneración o día compensatorio si se trabajare en día de descanso obligatorio. Quinto, el establecimiento de obligaciones a cargo del patrono en relación con indemnizaciones y prestaciones, mientras se organizaba el seguro social obligatorio: indemnizaciones por accidentes de trabajo y por enfermedades profesionales; gastos de entierro del trabajador; quince días de vacaciones remuneradas por cada año de servicios; un mes de salario por cada año de trabajo, y proporcionalmente por las fracciones de año, y adquisición del derecho al auxilio de cesantía cada tres años. Estos requerimientos obligarían a empresas con capitales y número de empleados por encima de ciertos límites.

Fue esta una época de agitación laboral y de conquistas legales de los trabajadores en América Latina. En Brasil se organizó la consolidación de leyes del trabajo (CLT) en 1943, que sería, con reformas menores, la ley laboral básica en el medio siglo siguiente. La CLT incorporaba un sistema de protección contra el despido injustificado por medio de un preaviso y una indemnización igual a un mes de salario por año de antigüedad. Además, se contemplaba el derecho al *reintegro* para los trabajadores despedidos sin justa causa, con más de diez años de servicio a una misma empresa, y al reconocimiento de salarios caídos (Bronstein, 2007, p. 64). Esta legislación serviría de antecedente a la adoptada en Colombia a mediados de los años sesenta.

En la segunda mitad de la década de los cuarenta se adelantó un trabajo sistemático sobre asuntos laborales, el cual se materializó en el CST, expedido mediante los decretos legislativos 2663 y 3743 de 1950, con vigencia a partir del 1 de enero de 1951. En cuanto al derecho individual, el CST retomó y trató extensamente los temas de la Ley 6 de 1945. Primero. En relación con los contratos por tiempo determinado estableció que su plazo no podría exceder de dos años, pero podría renovarse indefinidamente. Además, introdujo dos conceptos que desatarían algunas controversias en los años sesenta, a saber, el del *plazo presuntivo* y el de la *cláusula de reserva*. Según el primero, los contratos sin duración estipulada se presumían celebrados por términos sucesivos de seis meses; y según la segunda, en dichos contratos las partes podían reservarse la facultad de darlos por terminados en cualquier momento mediante preaviso notificado con anterioridad, no inferior al período que regulare los pagos de salarios. También definió las causas justas para dar por terminado el contrato de trabajo, con preaviso o sin él, tanto por parte del trabajador como por parte del patrono. Adicionalmente, se dispuso que

---

<sup>14</sup> Decreto 2350 de 1944, artículo 4, en Silva (2005, p. 495).

el período de prueba no excediera los dos meses, y que en el caso de los contratos de aprendizaje, su duración no podría ser superior a seis meses, y su terminación por cualquiera de las partes solo exigiría un preaviso de siete días. Segundo. Para efectos de las prestaciones patronales comunes, definió por *empresa* toda unidad de explotación económica o las unidades dependientes de ella con actividades económicas similares, conexas o complementarias, con trabajadores a su servicio. En cuanto a la protección a la maternidad, se hicieron explícitos los descansos remunerados consistentes en ocho semanas en la época del parto, y dos descansos de veinte minutos cada uno durante la jornada para lactancia durante los primeros seis meses de edad sin descuento alguno. Tercero. Estableció que los trabajadores podrían exigir pagos parciales del auxilio de cesantía para la financiación de vivienda. Definió la *cesantía restringida* (15 días de salario por cada año de servicios) para empresas con capitales por debajo de ciertos límites. Cuarto. Ratificó la *prima de servicios*, equivalente a un mes de salario, pagadero por semestres del año calendario. La prima de servicios originalmente establecida como equivalente a un mes de salario en el Decreto 3871 de 1949 sustituyó a la participación de los trabajadores en las utilidades, creada en 1948 (Decreto 2474) para ser aplicada en empresas con capital y número de empleados por encima de cierto límite.

#### **2.4. En el período de 1955 a 1976**

En el primer cuarto de siglo después de la Segunda Guerra Mundial la economía vivió una época de expansión, con restricciones provenientes del sector externo. Hacia finales de los años sesenta y comienzos de los setenta se viviría la llamada edad de oro del crecimiento en Colombia. Los salarios reales que en promedio mantuvieron su poder adquisitivo desde mediados de los años cuarenta hasta mediados de los cincuenta se fortalecieron durante las siguientes dos décadas (1955-1965 y 1965-1975), especialmente en el caso de empleados no calificados (Urrutia, 1969, tablas 28 y 29). En el ámbito político el acontecimiento principal de la época fue el Frente Nacional, cuya vigencia se extendió entre 1958 y 1974. El Plebiscito de 1957 que diera vía libre a dicha experiencia política también exigió mayor compromiso del presupuesto público con el gasto social, especialmente en educación. De hecho, el gasto social en educación y salud llegó a representar el 20,8% del presupuesto durante el Frente Nacional (Avella, 2008).

El arsenal de instituciones laborales registró cambios importantes entre 1955 y 1965; entre ellos deben destacarse la creación del subsidio familiar y del SENA a cargo de los patronos en 1957, y las reformas introducidas al CST en 1965. Los primeros fueron creados en el ambiente de inestabilidad política y económica que precedió al Frente Nacional, y las segundas fueron introducidas en una época de intensa agitación sindical.

Desde mediados de los años cuarenta cobraron importancia propuestas de reforma laboral, como la de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la creación de un sistema de subsidio familiar, y de una institución que ofreciera capacitación obrera en el ámbito nacional. La iniciativa de participación obrera en las utilidades desembocó en la creación de una *prima de servicios*,

al expedirse el CST en 1950<sup>15</sup>. El subsidio familiar fue llevado a la práctica por algunos empresarios desde principios de la década, especialmente en Antioquia<sup>16</sup>; el monto de dicho subsidio era del 5% de la nómina<sup>17</sup>. La idea de crear una institución para el entrenamiento de los trabajadores fue planteada en el Congreso Nacional de la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) en 1954, junto con la propuesta de extender el subsidio familiar en el ámbito nacional, mediante cajas de compensación en favor de los trabajadores tanto del sector privado como del público<sup>18</sup>. El mismo año, el Gobierno Nacional creó el Instituto Nacional de Capacitación Obrera (Decreto 2920) adscrito al Ministerio del Trabajo (Díaz, 1997).

La generalización del subsidio familiar y la creación de una institución autónoma para la capacitación de los trabajadores ganaron ímpetus en el interregno político entre el derrocamiento de la dictadura militar de Rojas Pinilla y el ascenso del primer gobierno del Frente Nacional. En el tránsito institucional, presidido por una Junta Militar de Gobierno, las autoridades debieron enfrentar una coyuntura macroeconómica difícil, especialmente en el terreno cambiario y de endeudamiento externo (Marulanda, 1958). En el campo laboral, aunque los índices disponibles de la evolución de los salarios reales mostraban que el poder adquisitivo hacia mediados de los años cincuenta no se había deteriorado, en comparación con el existente a mediados de los cuarenta, ciertamente había descendido de manera continua desde 1950. La indisposición laboral reinante fue atizada por la devaluación de la tasa de cambio nominal iniciada en junio de 1957, como una de las primeras decisiones para restablecer el equilibrio externo. En este contexto, organizaciones obreras como la UTC urgieron al gobierno de transición para que decretara un alza general de salarios, estableciera el subsidio familiar y fundara la institución de capacitación laboral (Díaz, 1997).

A escasas semanas de asumir el mando, la Junta Militar expidió el Decreto Legislativo 118 de 1957 por medio del cual satisfizo las aspiraciones de las organizaciones laborales, tras haber convocado una comisión tripartita para el estudio de los mayores problemas sociales del momento, conformada por representantes del gobierno, los empleadores y los trabajadores. Se determinó el incremento salarial para los trabajadores del sector privado, de los establecimientos públicos descentralizados, y de los vinculados como trabajadores oficiales con contrato de trabajo<sup>19</sup>. Los salarios mínimos decretados en 1956 también se ajustaron

---

<sup>15</sup> CST, Derecho Individual del Trabajo, título IX, cap. VI (Cuéllar, 2009, p. 465).

<sup>16</sup> El intelectual antioqueño Jaime Sanín Echeverry lanzó la iniciativa del subsidio familiar en 1951 (SENA, 1977, p. 20).

<sup>17</sup> El subsidio familiar otorgado en algunas empresas había sido el resultado de negociaciones colectivas o de fallos arbitrales (Díaz, 1997).

<sup>18</sup> El modelo de instituto de capacitación obrera que guiaba la propuesta era el SENAI, institución brasilera creada en 1942 para desarrollar dicha tarea (Escuela Nacional Sindical, 2005).

<sup>19</sup> El aumento fue de 15% para salarios hasta de \$400,00 mensuales, y de 10% para salarios de \$401,00 a \$1.000,00 mensuales. Decreto 118 de 1957, artículo 1, (Revista del Petróleo, 1957). Posteriormente se expidió otro decreto autorizando las mismas alzas para los empleados públicos.

automáticamente en 15%. Simultáneamente, se decretó la congelación de las cesantías de los trabajadores particulares y de las empresas públicas descentralizadas para evitar el impacto directo que la medida salarial tendría sobre el pasivo de las empresas. En relación con el subsidio familiar, se decretó su establecimiento a partir del 1 de octubre de 1957 y se obligó a efectuar dicho pago a todos los patronos y establecimientos públicos descentralizados con capitales de \$100.000,00 o superiores, o con un número de trabajadores permanentes no inferior a 20<sup>20</sup>. En cuanto a la capacitación laboral, se creó el SENA a cargo de los mismos patronos obligados a cubrir el subsidio familiar<sup>21</sup>. Para financiar el subsidio y el servicio de aprendizaje, se decretó que los patronos destinarían 5% de la nómina mensual de salarios de la siguiente forma: 4% para el subsidio familiar y 1% para el servicio de aprendizaje<sup>22</sup>. Igualmente, se decretó que los pagos hechos por concepto del subsidio familiar serían deducibles para efectos del impuesto sobre la renta<sup>23</sup>.

En 1963 se dispuso que el gravamen sobre la nómina sería del 6%, del cual se tomaría el 4% para el subsidio familiar y el 2% para el SENA; dichos pagos deberían ser cubiertos por los patronos particulares y los establecimientos públicos descentralizados con capital de \$50.000 o superior, o que contaran con un número de trabajadores no inferior a 10, sin importar el monto de su capital. Igualmente, se extendió el derecho al subsidio familiar a los trabajadores oficiales a partir de 1965<sup>24</sup>. En 1968, con la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se estableció la cotización correspondiente del 2%.

Hacia finales de 1964 la inconformidad sindical con la legislación laboral vigente llegó al punto de convocar un paro general para principios de 1965. La bandera sindical era la *estabilidad del empleo*, y para tal efecto se plantearon puntos concretos de reforma al CST. Tales iniciativas se materializaron en el Decreto Legislativo 2351 de 1965, reformatorio del CST, y que según uno de los líderes laborales de la época fue el resultado de una concertación entre gobierno, empresarios y

---

<sup>20</sup> Decreto 118 de 1957, artículo 7 (ibídem).

<sup>21</sup> Decreto 118 de 1957, artículo 8 (ibídem).

<sup>22</sup> Decreto 118 de 1957, artículo 9 (ibídem).

<sup>23</sup> Decreto 118 de 1957, artículo 17 (ibídem). Acerca de la distribución del 5% sobre la nómina salarial entre subsidio familiar y servicio de aprendizaje, hay dos versiones que bien pueden ser complementarias; una del ministro de Trabajo de la época, Raimundo Emiliani Román, y otra del entonces líder de la UTC, Antonio Díaz García. Según el primero, cuando se supo que se propondría la creación del subsidio familiar, el señor Joao Salles Da Silva, especialista de la OIT en Colombia para la formación profesional, y Rodolfo Martínez Tono, director de la Escuela de Capacitación Obrera del Ministerio, le propusieron que así como el SENAI de Brasil se financiaba con un 1% sobre los salarios, del proyectado 5% para el subsidio familiar tomara un 1% para el servicio de aprendizaje en Colombia que sería similar al de Brasil. Según Antonio Díaz, en la comisión tripartita los empleadores estuvieron de acuerdo con la creación del futuro SENA, pero propusieron aplazar la idea por unos años para no gravar más la nómina. Para evitar el aplazamiento, los trabajadores habrían propuesto que del 5% ya aprobado para el subsidio se tomara un 1% para aquel ente (Díaz, 1997; SENA, 1977, p. 21).

<sup>24</sup> Ley 58 de 1963 (<http://www.sena.edu.co/>)

trabajadores<sup>25</sup>. Las decisiones plasmadas en el Decreto 2351 en favor de lo que en su momento se entendió por estabilidad laboral fueron las siguientes: Primera. Los contratos a término fijo no podrían ser inferiores a un año. Segunda. La eliminación tanto del plazo presuntivo como de la cláusula de reserva. Tercera. El patrono podría dar por terminado un contrato de trabajo de manera unilateral solo si mediaran causas justas (enumeradas en el artículo 7 del decreto). En el caso de terminación unilateral del contrato sin justa causa comprobada, el patrono tendría que pagar indemnizaciones al trabajador, las cuales variarían de acuerdo con la antigüedad del mismo, y en el caso de ser esta de diez años o más, podría requerir el reintegro del trabajador según orden judicial<sup>26</sup>. El Decreto 2351 de 1965 fue adoptado como legislación permanente al expedirse la Ley 48 de 1968.

Por esta misma época se introdujeron reformas importantes en la legislación laboral del continente. Por ejemplo, en Brasil se creó en 1966 el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicios (FGTS). Con su implementación, los empleadores deberían consignar el 8% del salario mensual de sus trabajadores en dicho fondo, durante la vigencia de los contratos de trabajo; al término de la relación contractual, los trabajadores podrían disponer libremente de los recursos ahorrados. Originalmente, el FGTS se estableció con carácter opcional para los trabajadores, quienes podían o acogerse a las normas protectoras contra el despido, incluidas en la CLT de 1943, o aceptar su inclusión en el FGTS. Como en la práctica se les exigía a los aspirantes a empleo su vinculación al FGTS, con el paso del tiempo la mayoría trabajadora quedó inscrita en el Fondo. En Argentina se creó un fondo similar en 1967, pero su radio de acción se circunscribió a la industria de la construcción (Bronstein, 2007, pp. 64-65). El FGTS fue el principal precedente regional de los fondos de cesantías creados en Colombia a partir de la Ley 50 de 1990; pero en Colombia, a diferencia de Brasil, no se exigió que los trabajadores siguieran con ellos o con la legislación protectora de 1965.

Uno de los temas propuestos por la UTC a la Junta Militar en 1957 fue el de la garantía de libertad de asociación. El asunto estaba relacionado con la puesta en práctica en Colombia de Convenios de la OIT aprobados por dicho organismo a finales de la década de los cuarenta. En aquella oportunidad el planteamiento sindical y político debió ceder terreno a las urgencias que podía satisfacer un

---

<sup>25</sup> Según Tulio Cuevas de la UTC, “Por primera vez el movimiento sindical colegisló mediante una política concertada con el gobierno y los empresarios. El paro no se hizo, se develó [sic] porque el gobierno aceptó los 22 puntos que habíamos propuesto en un memorándum” (Silva, 2005, p. 159). Y en los considerandos del Decreto 2351 el gobierno señaló: “Que las clases trabajadoras del país han venido expresando reiteradamente su inconformidad por la demora en adoptar las reformas a la actual legislación laboral con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades de la relación obrero-patronal; Que es conveniente introducir al Código Sustantivo del Trabajo vigente las modificaciones que constituyen un avance en esta materia, para afianzar la tranquilidad social del país” (Decreto Legislativo 2351 de 1965; Silva, 2005, p. 621)).

<sup>26</sup> Las indemnizaciones serían las siguientes: 45 días de salario para vinculaciones menores de un año; entre uno y cinco años, 15 días adicionales a los 45 por cada año; entre cinco y diez años, veinte días adicionales a los 45 por cada año; y por diez años o más, 30 días adicionales a los 45 por cada año (Decreto 2351 de 1965, artículo 8, *ibídem*).

gobierno de transición. En los años sesenta el grito dominante fue el de la estabilidad laboral, de modo que solo hasta los años setenta, terminado el Frente Nacional, volvió al primer plano la reivindicación de la libertad de trabajadores y empleadores para que, “sin ninguna distinción y sin autorización previa” pudieran asociarse en las organizaciones que estimaren convenientes (Convenio 87). Así mismo, la exigencia de protección contra actos discriminatorios tendientes “a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo” (Convenio 98). Los convenios citados fueron aprobados mediante las leyes 26 y 27 de 1976.

## **2.5. En el período de 1986 a 2006**

El cuestionamiento de la inflexibilidad del mercado laboral en Colombia venía haciéndose desde fines de los años sesenta. Una misión de la OIT comentó que la legislación laboral vigente en Colombia inhibía la generación de empleo (OIT, 1970). Tres lustros más tarde una Misión de Empleo fustigó el sistema de cesantías y el régimen de despidos e indemnizaciones: según esta última misión, aunque concebidos para proteger el empleo, tales mecanismos habrían terminado obrando en contra de la estabilidad laboral; propuso entonces abolir la doble retroactividad que estaba significando para las empresas el reconocimiento de las cesantías; y en el caso de los despidos e indemnizaciones, eliminar tanto la acción de reintegro como la pensión-sanción, y disminuir los días de indemnización (Ocampo y Ramírez, 1986).

A principios de los años noventa el acontecimiento más significativo en materia laboral fue la expedición de la Ley 50 de 1990. La propuesta básica fue preparada por un equipo liderado por Francisco Posada de la Peña, quien la defendió en el Congreso. Los avances se registraron tanto en la legislación individual como en la colectiva. En lo individual se expidieron normas sobre los contratos a término fijo, haciéndolos más flexibles; en el caso de terminación del contrato sin justa causa, se eliminó el reintegro de los trabajadores con más de diez años de servicio, pero se incrementó la indemnización; se flexibilizó la jornada laboral; se modificó el concepto de unidad de empresa, y se actualizó la normatividad sobre la licencia de maternidad. En relación con las prestaciones patronales comunes, se verificó un cambio crucial en el régimen de las cesantías al eliminar su doble retroactividad y sustituirla por un sistema de liquidación anual y consignación en fondos especializados en la administración de cesantías. En cuanto al derecho colectivo, se reconoció el derecho a la personería jurídica desde el momento de su fundación, pero se exigió su inscripción en el registro sindical; se estableció la libertad para negociar sin mediación gubernamental, y se ofreció protección en el caso de despidos colectivos.

A partir de 1990 el tema laboral fue enriquecido con avances constitucionales, legislativos y jurisprudenciales. Varios principios ya presentes en el Código Laboral y en la Ley 50 de 1990 adquirieron rango constitucional en la Carta de 1991 (artículo 53). En el campo legislativo sobresalió la expedición de la Ley 789 de 2002, la cual combinó reformas al régimen laboral con políticas activas y pasivas a ser implementadas en el mercado laboral. En cuanto a las primeras, se destacaron

el incremento de la flexibilidad laboral mediante la ampliación de la jornada de trabajo, la reducción de recargos por horas extras y dominicales, y la disminución de la tabla indemnizatoria por despido injustificado de trabajadores. Se acogió una nueva definición del contrato de aprendizaje y se creó la opción de formar aprendices por fuera del SENA. Años más tarde, en 2006, se expidió la Ley 1010 que buscaba amparar la dignidad de los trabajadores, especialmente en relación con el acoso laboral; en el mismo año, se expidieron los decretos 4369 y 4588 de 2006 sobre empresas de servicios temporales y cooperativas de trabajo asociado.

### **3. GRANDES LÍNEAS DE REFORMA LABORAL EN COLOMBIA, 1970-1990**

Aunque incubado en la segunda mitad de los años sesenta, el interés por la reforma de las instituciones laborales colombianas, y en general por los temas del empleo, fue estimulado por la Misión de la OIT contratada en 1970 por el gobierno nacional para estudiar las condiciones del mercado laboral de entonces. Simultáneamente, en otras latitudes el mercado laboral aparecía en el centro de las discusiones relacionadas con asuntos económicos de diversa índole. El factor común de tales controversias era el desencanto con los patrones laborales vigentes, que para entonces parecían anacrónicos e incapaces de adaptarse a nuevas exigencias de los cambios tecnológicos y del comercio internacional. Una variedad de temas ventilados en el concierto internacional reaparecería en los análisis de las regulaciones laborales colombianas.

La primera parte de esta sección está destinada al contexto internacional, y la segunda a describir los diagnósticos y propuestas de reforma laboral planteados en Colombia entre 1970 y 1990. Fueron ellos, el informe de la OIT de 1970, el de la misión de empleo de 1986, y el de la comisión para la reforma laboral de 1990.

#### **3.1. El contexto internacional**

##### ***3.1.1. Cambios sectoriales y en la oferta laboral***

Importantes cambios en la producción y en el empleo internacional ocurrieron en los años setenta y ochenta. El modelo desequilibrado de crecimiento ya mostraba la pérdida de importancia del sector manufacturero y el ascenso predominante del sector de servicios. En los países industrializados la participación de la manufactura en la producción cayó del 31 % al 23,6 % entre la década de los años sesenta y la de los ochenta; simultáneamente, la de los servicios aumentó del 51,6 % al 60,2 %. Durante igual período, en América Latina y el Caribe la participación de la agricultura descendió del 16,5 % al 9,5 %, la de la industria no presentó mayores cambios, al pasar del 21,1 % al 23,5 %, y la de los servicios aumentó del 50,6 % al 54,5 % (OIT, 1995, p. 33, Cuadro 3). En Colombia, para la misma época, la participación del sector primario disminuyó del 32,4 % al 24,6 %, la del secundario se elevó del 22,9 % al 25,1 %, pero ya en declinación hacia finales de los años ochenta, la del sector terciario se incrementó del 44,7 % al 50,3 % (Banco

de la República de Colombia, 1998). A los mercados laborales les correspondería ajustarse a los cambios mencionados en los sectores productivos.

En el mundo industrializado cambios significativos en el mercado laboral hicieron irrupción en los años setenta: el auge de nacimientos de la posguerra se incorporó a la fuerza de trabajo; la mujer aumentó sustancialmente su participación en la fuerza laboral, y la redistribución de empleos entre sectores productivos y los avances en la tecnología productiva de cada sector exigieron nuevas calificaciones a la oferta de trabajo. La experiencia de los Estados Unidos es dicente: la tasa de participación laboral total pasó de 59,9 % en 1950 a 61,3 % en 1970 y a 66,5 % en 1990, cifras que revelan su elevada aceleración entre las dos últimas fechas. Al descomponer estos guarismos por género, los datos son dramáticos: la participación de los hombres pasó de 86,8 % en 1950 a 80,6 % en 1970 y a 76,4 % en 1990; y la de las mujeres se acrecentó de 33,9 % en 1950 a 43,4 % en 1970 y a 57,5 % en 1990 (Ehrenberg y Smith, 2000, p. 29, Cuadro 2.1).

La tendencia creciente de generación de empleos en el sector de servicios, y especialmente en el de alta tecnología, dejó de lado a los oferentes de trabajo menos calificados, o acentuó la segmentación entre trabajadores de calificaciones distintas. Desde mediados de los setenta surgieron nuevas formas organizacionales, con métodos de trabajo más flexibles, capaces de responder rápidamente a cambios en los productos requeridos<sup>27</sup>.

### *3.1.2. Paradigmas diferentes en la legislación laboral*

La diversidad de las legislaciones laborales reinantes en los países en los años setenta puede referirse a dos grandes patrones universales: el basado en la experiencia de los países de Europa continental, especialmente de Alemania, Francia e Italia, y el inspirado en la trayectoria anglosajona con sus principales desarrollos en los Estados Unidos. La legislación laboral latinoamericana es heredera en lo fundamental de los desarrollos de la legislación protectora europea. La ley del trabajo en el Japón, tan dependiente de rasgos autóctonos, también se ha distinguido por importantes afinidades con la europea.

Al sobrevenir la Gran Depresión, los programas de seguridad social, de protección contra el desempleo, y la legislación sobre el trabajo ya se encontraban en pie, con distintos grados de desarrollo en las principales economías europeas. Para entonces los mayores avances del sindicalismo internacional se habían forjado en dichas economías, y la OIT en su primera década había expedido una serie de convenciones orientadas a la protección básica del trabajo. Dentro de este esquema protector orientado por los Estados de las respectivas naciones, se formó un patrón de relaciones laborales, según el cual la estabilidad en un mismo empleo adquirió un estatus primordial. Más que relaciones temporales o de corto plazo,

---

<sup>27</sup> “Estos cambios organizacionales han tenido el efecto de modificar las prácticas de contratación de las empresas, las cuales tienen hoy la tendencia a ser más selectivas, especialmente aquellas que emplean nuevas tecnologías y requieren empleados con una significativa capacidad de adaptación” (Cahuc y Zylberberg, 2004, p. 616).

como ocurriera en los Estados Unidos, surgieron relaciones de largo plazo entre empleadores y empleados. En el caso extremo del Japón tales relaciones llegaron a traducirse en la expresión *empleo de por vida*<sup>28</sup>.

Los cambios de los años setenta y ochenta descritos dieron lugar a resultados diferentes entre las economías cercanas al modelo anglosajón y las afines al modelo de Europa continental. Ante la caída en la demanda de trabajo de menor calificación, el modelo anglosajón, conocido por su mayor flexibilidad salarial, contribuyó a crear una mayor inequidad salarial; y el modelo europeo, caracterizado por la mayor rigidez relativa de los salarios a la baja, dejó parte del ajuste en manos de variaciones en el empleo (Cahuc y Zylberberg, 2004, cap. 10, sección 2).

### **3.1.3. Temas de controversia en el manejo laboral: contratos y beneficios**

#### *3.1.3.1. Las relaciones industriales heredadas del New Deal*

Las relaciones industriales no podían ser impermeables a los cambios de los años setenta y ochenta. En los Estados Unidos la membresía sindical de los empleados como porcentaje del empleo no agrícola cayó de su cenit del 35,8% en 1945, al 27,3% en 1970, y al 16,4% en 1990 (Ehrenberg y Smith, 2000, p. 477, Cuadro 13.2). En Gran Bretaña dicha membresía, medida como porcentaje de la fuerza de trabajo, alcanzó su máximo histórico del 56% en 1979, antes de descolgarse en los ochenta, para terminar en el 39% en 1990. El contexto político de los años setenta y especialmente de los ochenta no fue favorable al *status quo* de las relaciones industriales internacionales. La experiencia anglosajona es una de las más citadas: en plena recesión de principios de los años ochenta, y ante creciente competencia internacional, en los Estados Unidos debieron enfrentar la desregulación de varias industrias, entre ellas las aerolíneas y el transporte de carga por carretera, y en Gran Bretaña la eliminación o restricción por vía legislativa de varias prerrogativas sindicales (Booth, 1995, cap. 2).

La tradición taylorista de definir estrictamente las funciones de los empleados, así como los acuerdos de las convenciones colectivas, que había reinado desde los treinta, fue cuestionada por las nuevas tendencias de los años setenta. El llamado sistema de relaciones industriales del *New Deal* resultó demasiado rígido para

---

<sup>28</sup> Por supuesto, el patrón de los Estados Unidos no excluyó los vínculos laborales de largo plazo, ni el europeo o japonés los de corto plazo; pero el modelo predominante en los Estados Unidos se tradujo en un mercado laboral más flexible que el europeo y en una *red de seguridad* más débil (Rajan, 2010, cap. 4). En una evaluación de las relaciones industriales a mediados de los sesenta, Lester (1966), profesor de economía laboral en Princeton, escribió: “Tanto los directivos de las empresas como los sindicatos de trabajadores prefieren conservar una gran parte de beneficios laborales bajo control privado. No parecen preocuparse porque la acumulación de beneficios empresariales tienda a atar a los empleados a la empresa y a reducir la movilidad laboral. Prácticas como derechos sobre el cargo de acuerdo con la antigüedad y salarios y beneficios fijos por dos, tres o más años bajo contratos laborales de largo plazo contribuyen a separar la asignación y compensación del empleo, del control que pudieran ejercer las influencias del mercado laboral” (1966, p. 118).

adaptarse a las tendencias tecnológicas y administrativas cambiantes de los años setenta (Reynolds, Masters y Moser, 1991, pp. 338-339).

### 3.1.3.2. Los costos laborales no salariales

Otro tema relevante en los años setenta fue el de los pagos complementarios del salario. Algunos analistas se interesaron por sus implicaciones sobre la formación del capital humano, otros por hacer parte de la problemática de la seguridad social, y el restante por sus efectos en el mercado laboral. Para entonces, los costos laborales no salariales constituían una tercera parte de los costos laborales totales de un grupo importante de países de la OCDE (Cuadro 1.1). Los representantes del modelo anglosajón (Gran Bretaña y los Estados Unidos) aparecen menos comprometidos con los costos no salariales que los protagonistas del modelo europeo (Alemania Occidental, y sobre todo Francia e Italia). Japón, modelo del empleo de por vida, aparece con el menor nivel relativo de protección para 1978; y al contrario, Países Bajos, una nación con escasa protección del empleo, y semejante a Dinamarca, ostenta uno de los mayores niveles de beneficios.

**Cuadro 1.1:** Costos laborales no salariales (porcentaje de los costos laborales totales)  
Ocho países de la OCDE

<b>País</b>	<b>1966</b>	<b>1978</b>	<b>1981</b>
Alemania Occidental	27,2	32,7	33,7
Bélgica	31,9	33,9	-
Estados Unidos	21,0	27,0	27,1
Francia	37,4	38,1	38,3
Italia	37,6	43,6	-
Japón	-	23,2	-
Países Bajos	32,4	34,2	34,2
Reino Unido	-	26,8	29,3

Fuente: Hart (1984, Tabla 1.1, p. 1).

En los años setenta y ochenta la discusión acerca de los costos no salariales estuvo signada por el interés de poner en cintura los desequilibrios fiscales en el mundo industrializado, especialmente en los Estados Unidos y Gran Bretaña. Temas como el efecto de un sistema de seguridad social creado en los años treinta en los Estados Unidos sobre la acumulación de capital (Feldstein, 1977); o la regresividad de un sistema similar, ya que si bien las cargas se reparten en las normas tributarias entre empleadores y empleados, la incidencia final recae sobre los empleados (Break, 1977); e incluso el financiamiento de la seguridad social y otros beneficios mediante ingresos fiscales comunes, en sustitución de los gravámenes sobre la nómina (Friedman, 1977).

Los costos no salariales fueron objeto de evaluación a mediados de los años setenta, y su aplicación fue considerada en casos específicos para la promoción de nuevos empleos. Por ejemplo, en Gran Bretaña, la Ley de Protección del Empleo de 1975 buscó estimular el empleo de tiempo parcial, asignándole menos

regulaciones protectoras y prestaciones que a los empleos de tiempo completo (Ehrenberg y Smith, 2000, p. 154). Entre otras experiencias europeas posteriores, la francesa es ilustrativa de cómo gobiernos de ideologías contrarias han confluído en políticas de reducción de impuestos sobre la nómina a empresas que contrataran empleados con el salario mínimo, mostrando resultados exitosos comprobados (Cahuc y Zylberberg, 2006, pp. 49-50).

### **3.2. Diagnósticos y propuestas en Colombia, 1970-1990**

#### **3.2.1. *El desempleo a fines de los años sesenta. Primeros cuestionamientos del régimen laboral***

Una variedad de estudios acerca del mercado laboral colombiano se publicó entre 1970 y 1985. En cuanto a lo jurídico, autores como González (1978), Escobar (1975) y Moncayo y Rojas (1978) ilustraron desde perspectivas diferentes el desarrollo histórico de las instituciones laborales. En el área de historia económica, Urrutia (1969) investigó la trayectoria sindical desde mediados del siglo XIX, y entre otros aspectos destacó la relación entre la legislación laboral y la estructura del movimiento obrero. El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes inició el ejercicio periódico de encuestas urbanas de empleo en 1963, y Urrutia (1968) editó para dicho centro el trabajo pionero sobre empleo y desempleo en Colombia. Más tarde, Bourguignon (1985) describió las tendencias del mercado laboral en la posguerra, y Ayala (1981) las condiciones del empleo en las grandes ciudades. Estos aportes generales fueron complementados por una generosa contribución de artículos sobre aspectos específicos del régimen laboral<sup>29</sup>.

Entre las motivaciones de estos estudios predominaba una preocupación central de la época: el desempleo; de hecho, las cifras revelaban que la tasa media de desempleo urbano en Colombia se había incrementado de 9,1 % entre 1961 y 1965 a 11,2 % entre 1966 y 1970, con pico en 1967 al alcanzar la cifra de 12,31 %<sup>30</sup>. Para investigarlo fue invitada a Colombia una Misión de la OIT, como parte del Programa Mundial de Empleo, liderado por dicha institución<sup>31</sup>. En el documento

---

<sup>29</sup> Entre otros pueden citarse a Urrutia (1981), Ocampo y Villar (1982) y Velásquez (1982). Los artículos preparados para la Misión de Empleo de 1986 contienen amplias referencias bibliográficas para hacer el seguimiento de la evolución de las ideas durante el período (Ocampo y Ramírez, 1987).

<sup>30</sup> La tasa media de desempleo anual aumentó casi ininterrumpidamente de 6,47 % en 1958 a 12,31 % en 1967 (Reyes, 1987, Cuadro 4).

<sup>31</sup> Tal programa se inició en 1967 en la 51 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Como parte de la agenda se dispuso que habría misiones piloto a países, con el concurso de organismos internacionales. Aceptada la invitación, el mandato de la misión de la OIT era el de organizar y enviar a Colombia “un equipo internacional de expertos en distintas disciplinas, encabezado por un especialista de alto nivel”, con el fin de colaborar con las autoridades colombianas en el diseño de una “política integrada de empleo” (OIT, 1970, p. 2). La Misión también fue conocida como Misión Seers, por su director Dudley Seers de la Universidad de Sussex.

final, intitulado “Hacia el pleno empleo”, las proyecciones de esta variable para los siguientes tres lustros, entregadas a las autoridades colombianas, eran sombrías; se calculaba que, de acuerdo con las tendencias observadas desde los años sesenta, la tasa de desempleo a mediados de los años ochenta sería del orden del 30 % (OIT, 1970, apéndice 2)<sup>32</sup>. En el análisis de los factores del desempleo, se dedicó un capítulo a la legislación laboral, cuyos alcances la Misión calificó como complejos y cuya discusión y tratamiento no estaría libre de apasionamiento. Se trataron temas como el de la estabilidad en el empleo, las prestaciones, el concepto de unidad de empresa, y los horarios de trabajo.

El hecho de no poderse despedir un trabajador si no es por “justa causa”, y que los despidos colectivos transitorios o definitivos deberían contar con la autorización del Ministerio del Trabajo, fueron consideradas por la Misión como “disposiciones bastante severas, aún dentro de las normas latinoamericanas” y sobre todo en relación con las propias recomendaciones de la OIT<sup>33</sup>. El informe final no vaciló en afirmar que, “(...) al parecer, la legislación colombiana y su aplicación han creado una situación en la cual la protección contra el despido se ha convertido en un obstáculo importante para el aumento del empleo” (OIT, 1970, p. 219). La Misión cuestionó el efecto desalentador sobre la organización del trabajo por turnos y la generación de empleo, de disposiciones como el salario triple dominical y el elevado recargo sobre el trabajo ordinario nocturno. El informe también conceptuó que las disposiciones acerca de la duración del empleo eran demasiado rígidas, de modo que propuso ampliar el período de prueba a seis meses y ofrecer contratos a término fijo por menos de un año (OIT, 1970, pp. 222-225).

### ***3.2.2. El desempleo a mediados de los años ochenta. Nuevos cuestionamientos al régimen laboral: la Misión de Empleo (Chenery) de 1985***

El desempleo volvió a ocupar una posición privilegiada en la agenda de las preocupaciones públicas hacia 1984. En dicho año la tasa media de desempleo urbano arribó a 13,2 %, por encima de las de los tres años anteriores, que habían sido de 11 % para 1983, de 9,3 % para 1982, y de 8,7 % para 1981; además, la tasa correspondiente al período 1970-1979 había sido de 10,1 % (Reyes, 1987, Cuadro 4). Se estaba ante una fase de ascenso del desempleo urbano más intensa que la

---

<sup>32</sup> Si las dramáticas anticipaciones de la OIT no se cumplieron, se debió en parte al mayor crecimiento económico en los años setenta (6 %) en comparación con los años sesenta (5 %), que llevaron a la demanda de trabajo a crecer a una tasa media anual del 3,1 % superior a la de la oferta que fue del 2,6 % anual (Vivas, Gómez y Caballero, 1983).

<sup>33</sup> El informe cita la Recomendación 119 de 1963 de la OIT acerca de los principios sobre la terminación de una relación de trabajo. Esta no debería producirse sin una causa justificada relacionada con la capacidad o la conducta del trabajador, o basada en las necesidades de la empresa; el trabajador afectado, además del derecho de reclamación, “debería tener asegurada cierta proporción de sus ingresos, por ejemplo un seguro de desempleo o una compensación por fin de servicios”. En cuanto a despidos colectivos, “el empleador debería notificarlo a las autoridades públicas competentes antes de proceder a tal reducción” (OIT, 1970, pp. 218-219) .

experimentada en los años sesenta. En este contexto, se decidió convocar una misión de empleo que hiciera el diagnóstico y planteara alternativas de política<sup>34</sup>.

El trabajo investigativo de la nueva misión se concentró en el período 1976-1985. Trató el desempleo en general como el resultado de factores demográficos, institucionales y macroeconómicos, y los desequilibrios laborales de la década como propiciados por eventos macroeconómicos más que por rigideces institucionales (Ocampo y Ramírez, 1986, cap. El mercado de trabajo urbano, p. 1). La consideración del mercado laboral urbano como uno imperfecto fue el punto de partida del diagnóstico: además de la flexibilidad de precios, el mercado laboral incorporaría otras formas de ajuste, mediante variaciones en cantidades, calidades, y modalidades contractuales (ibídem, p. 4.)<sup>35</sup>.

La Misión encontró que la carga del régimen prestacional a mediados de los años ochenta no era muy diferente de la que prevalecía a finales de los años cincuenta; pero sí que la relación entre las prestaciones sociales y los sueldos pagados por la industria se había elevado apreciablemente, al pasar de representar el 27,3% en 1958 al 77,7% en 1982<sup>36</sup>. Tomadas aisladamente, estas cifras indicarían que las empresas estarían soportando una gravosa carga en favor de los trabajadores. La propia misión se encargó de moderar los alcances de dicha conclusión, al citar evidencias de la capacidad de las empresas para trasladar la onerosa carga prestacional, especialmente a través de menores salarios reales; así, las mayores prestaciones habrían compensado a los trabajadores por un menor crecimiento de los salarios<sup>37</sup>. También recordó la Misión que las prestaciones no eran un beneficio de amplia cobertura laboral, ya que la proporción de la población ocupada beneficiada por ellas no sería mayor del 29%; de esta manera, el informe de la Misión concluyó “que el régimen prestacional, como muchos otros elementos de la legislación laboral colombiana, no ha pasado de ser un privilegio que

---

<sup>34</sup> La dirección de la misión le fue ofrecida al profesor de la Universidad de Harvard, Hollis B. Chenery, y sus coordinadores nacionales fueron José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez; como secretario técnico actuó Juan Luis Londoño. Los integrantes de la comisión técnica, así como los nombres de los investigadores y los consultores de la misión, son reseñados por Ocampo y Ramírez (1986).

<sup>35</sup> Londoño (1987, p. 89) se refirió a “la existencia de enormes externalidades y múltiples modalidades en los procesos de ajuste y funcionamiento de la actividad laboral”.

<sup>36</sup> En el caso de los bancos, dicha relación pasó del 77% en 1970 al 118% en 1982 (Ocampo y Ramírez, 1986, cap. 6, p. 4).

<sup>37</sup> De hecho, la participación de los costos laborales en el valor agregado a costo de factores no se alteró a lo largo del período 1970-1982 (Ocampo y Ramírez, 1986, cuadros 6-5); (Urrutia, 1981). El informe de la OIT también se refirió en su momento, desde otro ángulo, a los efectos de la estructura monopólica industrial sobre la distribución del ingreso: “En muchas industrias algunas grandes empresas gozan prácticamente de un monopolio. Estos monopolios se ven alentados por los aranceles elevados y el control directo de las importaciones, que prácticamente eliminan la competencia extranjera. El resultado es no solo la obtención de altos dividendos (y de elevadas utilidades para quienes trabajan por cuenta propia), sino también salarios relativamente altos en unas pocas industrias favorecidas, lo que agrava el problema de la distribución y perturba seriamente la estructura de la inversión” (OIT, 1970, p. 169).

beneficia a una proporción pequeña de trabajadores” (Ocampo y Ramírez, 1986, cap. 6, p. 5).

Al tratar del régimen laboral, y en especial de ciertas disposiciones del Código del Trabajo, el informe de la Misión las calificó de características indeseables que deberían reformarse (Ocampo y Ramírez, 1986, cap. 6, p. 8). Dicho juicio recayó sobre la retroactividad de las cesantías, el régimen de despidos e indemnizaciones, y normas laborales como el período de prueba de dos meses, y los recargos por horas extras y trabajo en días festivos. El informe fustigó el régimen que desembocaba en una *doble retroactividad de las cesantías*, ya que en el momento de liquidación final del trabajador por cada año trabajado se le reconocía un mes de cesantía valorado de acuerdo con el último salario mensual devengado; pero, además, porque a lo largo de su vinculación el trabajador podía hacer retiros parciales de cesantías para vivienda, que en el momento de la liquidación se deducían únicamente por su valor nominal.

El informe criticó el régimen de despidos, indemnizaciones, reintegro y pensión-sanción creados por el Decreto 2351 de 1965 por ser instituciones laborales inadecuadas y arcaicas que, paradójicamente, desvirtuaban el propósito de afianzar la estabilidad; se incubaron incentivos para el despido anticipado o la negociación de renunciaciones anticipadas, y alicientes para el auge de la contratación temporal y la subcontratación.

En su diagnóstico y propuestas de política, el informe fue cuidadoso en rescatar la importancia del sindicalismo como mecanismo de participación y vehículo para la solución de conflictos sociales, así su fortaleza cuantitativa nunca hubiese sido importante (la tasa de sindicalización más alta, del orden del 13% de la población ocupada, se obtuvo hacia 1975). De aquí que, en el paquete de propuestas de reformas laborales, el fortalecimiento del sindicalismo, al menos en términos de eliminación de barreras legales, haya sido tan importante como las iniciativas de reforma de la legislación laboral individual.

Se destacó cómo las prestaciones sociales en Colombia fueron concebidas para ser aplicadas en empresas medianas y grandes, que por falta de actualización terminaron convirtiéndose en normas aplicables a negocios de todos los tamaños. En consecuencia, el informe propuso reconocer dos conjuntos de empresas diferentes para efectos de la regulación laboral: el de las empresas medianas y grandes, y el de las empresas de menor envergadura. Para aquellas se propondría eliminar “los elementos de la legislación que tienden a hacer excesivamente costosa la estabilidad de los trabajadores y que han llevado a las empresas a tratar de reducir los empleos de carrera”. Y para éstas, “debería buscarse una simplificación radical del régimen actual” (Ocampo y Ramírez, 1986, cap. 7, p. 9). La microempresa debería regularse por un régimen especial bajo el cual se eliminarían las cotizaciones al ICBF, al subsidio familiar y al SENA; solo se conservarían las vacaciones remuneradas y el régimen simplificado de primas y cesantías (ibídem, p. 10).

El informe propuso la reforma del régimen laboral que regularía al sector formal, en función del cual se concibieron las normas del código vigente. Respaldó la continuidad del auxilio de cesantía como mecanismo de ahorro, que en la práctica facilitaba la adquisición de vivienda, pero insistió en eliminar la retroactividad

sobre retiros parciales. En cuanto a las normas sobre despidos e indemnizaciones, planteó la eliminación de la acción de reintegro, así como la reducción de los días de indemnización o su reemplazo por un seguro limitado de desempleo.

Para crear un ámbito legal favorable al desarrollo del sindicalismo, el informe urgió el cumplimiento de convenios de la OIT ya aprobados por Colombia pero todavía sin vigencia práctica, en especial el que reconocía el establecimiento de sindicatos sin autorización previa gubernamental. Además, las reformas legales requeridas para extender el fuero sindical a promotores de nuevos sindicatos, así como para evitar que los sindicatos pudieran ser disueltos por decisión administrativa. En relación con la solución de conflictos, el informe recomendó crear un cuerpo especializado con profesionales de disciplinas aplicables en dicho tema.

### **3.3. La Comisión de Estudios para la Reforma de las Instituciones Laborales de 1990**

En 1990 varios indicadores del mercado laboral contribuían al optimismo sobre las perspectivas de la economía. La tasa media anual de desempleo urbano que había crecido rápidamente en la primera mitad de los años ochenta y alcanzado la cima de 13,8% en 1985 cuando se convocó la Misión de Empleo (Chenery), se redujo en la segunda mitad de la década, alcanzando la cifra de 10,5% en 1990. La cifra seguía siendo alta en el contexto latinoamericano y del Caribe, ya que la tasa comparable para 22 países era del 5,8% (Banco de la República de Colombia, 1998, Tabla 6.12). En términos de salarios reales, las razones del optimismo eran todavía mayores. En efecto, durante la década perdida de América Latina, los salarios reales medios en el continente cayeron abruptamente en más del 16%, al tiempo que los de Colombia ascendieron en aproximadamente 15 pp (Berry, 2001, Tabla 1.2). Era de esperarse que en la última década del siglo las políticas laborales capitalizaran estas tendencias positivas de disminución del desempleo y fortalecimiento de las remuneraciones.

En 1989 fue convocado el Consejo Nacional Laboral con el propósito de discutir eventuales reformas a las instituciones laborales vigentes, en función del proceso de apertura y modernización de la economía en que se hallaba empeñado el gobierno de entonces. Como se planteara la revisión de diferentes normas laborales, el Ministerio del Trabajo conformó una comisión integrada por consultores externos para que con la coordinación del ministerio preparara propuestas de reforma<sup>38</sup>. Se estudiaron temas de índole constitucional como el de la garantía del derecho de huelga, excepto en servicios esenciales, como defensa, policía nacional, protección contra calamidades públicas y urgencias hospitalarias; y el de la incorporación al

---

<sup>38</sup> Hicieron parte de la comisión los juristas Guillermo López Guerra, Ernesto Pinilla Campos, Juan Hernández Sáenz, Francisco Yezid Triana, Jairo Villegas Arbeláez y Nemesio Camacho Rodríguez. Para evaluar los alcances económicos de las propuestas que se hicieran fue invitado a la comisión el economista Rudolf Hommes. En el primer semestre de 1990 se presentaron once proyectos que contemplaban desde un acto legislativo reformativo de varios artículos de la Constitución, hasta modificaciones y adiciones al Código Laboral, además de otras disposiciones (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, pp. 7-8).

derecho interno de tratados internacionales sobre el trabajo, firmados por Colombia. Igualmente, se plantearon adiciones al título preliminar del Código Laboral.

En relación con la legislación laboral colectiva, el tema central fue la adecuación de la normatividad vigente a los convenios 87 y 98 de la OIT, aprobados por Colombia mediante las leyes 26 y 27 de 1976. En cuanto a la solución de conflictos laborales, se propuso, en armonía con las misiones de empleo de 1970 y 1985, la creación de un tribunal de arbitramento respaldado por un equipo técnico. Y en el ámbito del derecho laboral individual se discutieron temas como el de asegurar un mismo estatuto legal a todas las personas con contrato de trabajo; el de reducir la duración inicial de los contratos a término fijo, como forma de combatir el auge de los contratos temporales; el de sustituir la acción de reintegro por una mayor indemnización en el caso de despido de trabajadores que cumplan diez años continuos de servicios; el de estipular los salarios con mayor libertad (específicamente el de pactar salarios integrales); y el de actualizar el concepto de unidad de empresa (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990).

La Comisión trabajó en la confección de varias medidas concretas que servirían de referencia para los proyectos de reforma laboral que la siguiente administración ejecutiva llevaría al Congreso. Para introducir flexibilidad en los contratos a término fijo se propuso reducir de un año a seis meses su duración inicial<sup>39</sup>; los proponentes entendían que con una modificación como esta, se estaría favoreciendo el empleo directo de los trabajadores en empleos de corta duración, evitando el acudir a empresas de servicios temporales que según ellos “se lucran inmoderadamente con el esfuerzo de personas desempleadas, a las que no les brindan efectivamente las garantías que la ley establece para el trabajo subordinado”<sup>40</sup>. Para el caso de despido de trabajadores, y ante “el hecho real de que la protección que ahora existe para los trabajadores que cumplan diez años continuos de servicios ha dado lugar a que generalmente sean despedidos antes de que lleguen a esa antigüedad [...]”, los proponentes plantearon sustituir la acción de reintegro por un recargo del 50 % sobre el monto actual de la indemnización (ibídem, p. 83)<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Proyecto de Ley por el cual se modifica y adiciona la Parte Primera del Código Sustantivo del Trabajo (ibídem, p. 70).

<sup>40</sup> Exposición de Motivos al Proyecto de Ley por el cual se modifica y adiciona la Parte Primera del Código Sustantivo del Trabajo (ibídem, p. 82).

<sup>41</sup> Acerca de los alcances de esta propuesta, Rudolf Hommes se manifestó en los siguientes términos: “En la actualidad, un patrono que despida a un trabajador con más de diez años a su servicio corre un elevado riesgo de tener que restituirlo en el cargo y conservarlo hasta su jubilación. El costo de esta posibilidad depende de la productividad del empleado y se supone que ésta sea inferior al 100 %, [...]. Este costo se ha traído a valor presente y se ha calculado que puede oscilar entre 23 y 68 días por año trabajado, según la productividad del trabajador en comparación con el promedio que devenga el mismo salario. Esta estimación permitiría proponer que se eleve la indemnización por despido a 45 días por cada año trabajado, si el despido se realiza después de 10 años de vinculación con la empresa” (Hommes, R. “Memorando a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, junio de 1990”; en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1990), ibídem, p. 272).

La estipulación de los salarios fue otro tema de interés de la Comisión. Se consideraba que la definición de salario acogida por el Código (artículo 127) era “extensa, vaga e imprecisa”, ya que jurídicamente correspondía a “la retribución directa de un servicio prestado por el trabajador, en desarrollo de un contrato bilateral, oneroso y conmutativo” (ibídem, p. 83). Según los miembros de la Comisión, tal vaguedad había impedido a los trabajadores obtener de los patronos ventajas adicionales a su remuneración, por el temor de estos de que tales ventajas se consideraran salarios para el cálculo de prestaciones e indemnizaciones, y entraran a engrosar nuevos pasivos de la empresa. La Comisión definió como salario “todo lo que reciba el trabajador, en dinero o en especie, como retribución directa de sus servicios subordinados ordinarios o extraordinarios, sea cual fuere la denominación que se le dé” (ibídem, p. 73). Un avance propuesto por la Comisión fue el de autorizar que se pactara un *salario integral* con trabajadores de alta remuneración. Como según las encuestas de salarios de la época, tal remuneración era del orden de ocho salarios mínimos, se propuso que para acceder al salario integral se exigiera un mínimo de diez salarios mínimos<sup>42</sup>.

La Comisión también se interesó en proyectos de ley destinados, por un lado, a crear un seguro de desempleo, y por el otro, a crear fondos de cesantías y pensiones<sup>43</sup>. Originalmente, la corporación se propuso discutir un proyecto de creación de un fondo de garantías de obligaciones laborales, para asegurar a los trabajadores el recibo de sus prestaciones en el evento de quiebra de los empleadores. La idea fue desechada por el evidente *riesgo moral* que se traduciría en que algunas empresas descargarían sus obligaciones en el fondo anunciado (ibídem, p. 267). La propuesta de seguro de desempleo se basó en la consideración según la cual el tiempo de desempleo promedio de un nuevo cesante a principios de los años noventa sería de once meses, y la probabilidad de perder el empleo de un 36%. En estas condiciones, un seguro de empleo combinado con las cesantías actuaría como una *red de seguridad*. En concreto, se discutió un esquema según el cual al cesante se le pagarían tres meses de trabajo en el caso de haber trabajado más de un año, pero menos de cinco o seis meses en el caso de haber trabajado entre cinco y diez años, o finalmente nueve meses en el caso de haber trabajado más de diez años. Así, teniendo en cuenta las cesantías acumuladas, la protección mínima del trabajador variaría entre cuatro y diecinueve meses. Cálculos realizados para efectos de sustentación de la propuesta permitieron afirmar que el seguro podría financiarse en lo fundamental con los intereses de las cesantías (Hommes, ibídem, p. 271).

---

<sup>42</sup> Según Hommes: (ibídem, p. 273) “Las leyes laborales colombianas fueron concebidas para proteger al proletariado, no a los ejecutivos de las empresas o a los profesionales de altos ingresos. Por este motivo se ha propuesto darle libertad a los trabajadores con salarios superiores al más alto que recibe un obrero en Colombia para que negocien su remuneración en la forma de salario integral sin estar sujetos al régimen legal de prestaciones y a la protección laboral que les otorga la ley en la actualidad”.

<sup>43</sup> Los dos proyectos fueron presentados a la Comisión por Rudolf Hommes y aceptados por la corporación (ibídem, pp. 27-28).

La idea de crear fondos de cesantías y pensiones consistía en hacerlos depositarios de las liquidaciones anuales de las cesantías de los trabajadores, eximiendo a las empresas de la acumulación permanente de pasivos inciertos. A semejanza del sistema aplicado en Brasil (Fondo de Garantía del Tiempo de Servicios) desde mediados de los años sesenta, se aspiraba a implantar un esquema según el cual los empleadores abonarían en cuentas individuales de los trabajadores un cierto porcentaje sobre sus salarios. Estos depósitos devengarían intereses y podrían ser retirados solo para fines determinados por la ley, como la adquisición de vivienda. Los fondos podrían invertir sus recursos en títulos valores (Hommes, *ibidem*, pp. 276-278; Bronstein, 2007, p. 64).

Las tres propuestas de reforma laboral planteadas entre 1970 y 1990, que acababan de reseñarse, encontrarían acogida en los debates que precedieron a la ley laboral de conjunto expedida en 1990 como Ley 50 de dicho año, y a cuyos antecedentes y mandatos finales se dedica la siguientes sección.

## 4. LA LEY 50 DE 1990

### 4.1. Contexto y alcances de la ley

El informe de la OIT de 1970, y especialmente el de la Misión de Empleo de 1985, formularon serios reparos al régimen laboral colombiano, y este último dedicó un capítulo completo a la presentación de propuestas de reforma. Estos planteamientos incidirían ampliamente en los proyectos de la Comisión para la Reforma de las Instituciones Laborales convocada a finales de la administración Barco, y en la iniciativa de reforma laboral presentada por el Ejecutivo al Congreso de 1990 en los inicios de la administración Gaviria. No se trató de un proyecto aislado, sino de parte de un paquete de propuestas de modernización de las instituciones económicas. Su prioridad fue resaltada por el Jefe del Ejecutivo en su discurso inaugural:

Es indispensable, por lo menos en el caso de los nuevos trabajadores, eliminar prácticas gravosas para las empresas tales como la retroactividad de la porción retirada de las cesantías y atenuar las consecuencias de la llamada pensión-sanción. [...] Por otra parte, voy a proponer que hagamos más flexible el régimen laboral para trabajadores de tiempo parcial a fin de proteger a la mayoría de los colombianos que están hoy en el sector informal. Se pueden acordar medidas relativamente sencillas y al mismo tiempo de evidentes efectos benéficos sobre centenares de miles de personas. Tal sería el caso de un seguro de desempleo que se podría financiar con los intereses de las cesantías y del aumento de la licencia de maternidad a los parámetros de la OIT. Esa licencia se haría extensiva a las parejas en su conjunto a fin de que se puedan turnar el marido y la mujer en el cuidado del recién nacido (Gaviria, 1990, p. 18).

En la exposición de motivos del proyecto de reforma laboral presentado al Legislativo por el ministro de Trabajo, Francisco Posada de la Peña, se consignaron aseveraciones del siguiente tenor:

El Proyecto de Ley [...] responde a una necesidad de reajuste estructural que permita adecuar los principios y normas de esta materia a la realidad contemporánea y a la modernización e internacionalización de la economía colombiana. [...] El Código Sustantivo del Trabajo que nos rige fue expedido en el año de 1950 y desde entonces se han realizado profundos cambios en la economía y la sociedad colombianas. [...] La legislación actual se ha quedado al margen de lo que ocurre con la microeconomía empresarial, campesina, informal y, en general, de la pequeña producción. [...] La legislación vigente se configuró bajo el signo del desempleo masivo y estructural correspondientes a etapas ya superadas del cambio demográfico, [...] de gran emigración del campo a la ciudad, [...] circunstancias que se dieron en 1950 y aún en 1965, cuando se dictó el Decreto 2351, pero que no son ya las mismas al finalizar el siglo XX<sup>44</sup>.

Y se aseguró que no se pretendía desfigurar o desmontar el carácter protector de las instituciones laborales, sino de fortalecerlas y adecuarlas a las condiciones económicas reinantes a finales del siglo XX:

Es necesario precisar que la llamada reforma laboral no puede ser un proceso regresivo para los trabajadores. Todo lo contrario, se trata no solo de proteger los derechos adquiridos sino de fortalecer la calidad de las relaciones de trabajo, racionalizando las instituciones laborales de hace cuarenta años para facilitar la permanencia de los trabajadores en sus puestos de trabajo, promover la creación de nuevas unidades de producción y estimular la generación de empleo productivo (ibídem, pp. 56-57).

Al plantearse de esta forma las aspiraciones del proyecto gubernamental, se conservaba el espíritu reinante en las propuestas esbozadas por la Misión de Empleo de 1985, según la cual la reforma laboral no se limitaría a conseguir ajustes en normas anacrónicas e indeseables en la legislación individual sino que propendería por fortalecer los derechos de los trabajadores. Lo nuevo en la presentación gubernamental era el trámite de la reforma laboral junto con otras ambiciosas propuestas de modernización de la economía<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Exposición de Motivos al Proyecto de Ley, por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo, al Régimen de Seguridad y Previsión Social y se dictan otras disposiciones (MTS, 1991, pp. 55-56).

<sup>45</sup> En la preparación del proyecto de reforma laboral presentado al Congreso participaron los abogados Jairo Escobar, Humberto de la Calle y Guillermo López Guerra, así como el economista Ulpiano Ayala. El laboralista López Guerra venía de participar en la Comisión para la Reforma de las Instituciones Laborales que sesionó entre febrero y julio de 1990, y Ayala vino a cumplir en el nuevo grupo de asesores una función semejante a la de Hommes en aquella Comisión. Fernando Botero Zea y Álvaro Uribe Vélez coordinaron la subcomisión de ponentes en el Congreso. El trámite de la reforma en el Congreso culminó con la expedición de la Ley 50 de 1990 el 14 de diciembre de dicho año. La filosofía, el trámite de la ley, y numerosos aspectos relacionados con la reforma, fueron recogidos en un libro posterior de Posada de la Peña (1995). Los principales documentos fueron publicados por el MTS (1991, en adelante MTS).

## 4.2. Los temas básicos

La experiencia acumulada en dos décadas de controversia acerca de las instituciones laborales pudo capitalizarse en los debates que precedieron a la expedición de la reforma<sup>46</sup>. Los grandes títulos bajo los cuales se organizó el proyecto de ley fueron los siguientes: derecho individual del trabajo; derecho colectivo del trabajo; tribunal permanente de arbitramento; cierre de empresas y protección en caso de despidos colectivos; empresas de servicios temporales; vigilancia y control; y, seguridad social. Tanto el Congreso como los despachos ejecutivos sirvieron de foro para la participación de los interesados en los temas de la reforma<sup>47</sup>.

### 4.2.1. *El contrato a término fijo*

Las propuestas en relación con el derecho individual del trabajo partieron de reconocer que “las rigideces que caracterizan las formas contractuales que actualmente consagra la legislación, han sido causa de la profusión del empleo temporal y la subcontratación en circunstancias que no siempre han resultado las más deseables”<sup>48</sup>. Esta aseveración aludía al artículo del CST que regulaba la duración del contrato a término fijo; en su versión de 1950, disponía que su plazo no podría ser inferior a cuatro meses, ni exceder de dos años, y que podía ser renovado indefinidamente. Al expedirse el Decreto 2351 de 1965 se modificó el plazo, el cual no podría ser ahora de menos de un año, ni superior a tres, pero sería renovable indefinidamente. Según Posada de la Peña (1995, p. 17), esta inflexibilidad para contratar a término fijo habría derivado en el auge de la contratación temporal; a lo largo de las últimas cuatro décadas, tal rigidez había sido defendida por dirigentes sindicales, con el argumento de que los trabajadores a término fijo y, especialmente por plazos muy cortos, no se afilian a los sindicatos. El proyecto

---

<sup>46</sup> El capítulo sobre el régimen laboral (capítulo 6) del informe de la Misión de 1985 comienza con la siguiente declaración: “El régimen laboral ha sido objeto de una ardua polémica en las últimas décadas. El movimiento sindical, los círculos empresariales y analistas académicos han identificado diferentes aspectos del régimen salarial, prestacional, sindical y de concertación como causantes de problemas muy diversos, que afectan tanto a los trabajadores como a las empresas y a la economía en su conjunto” (Ocampo y Ramírez, 1986, cap. 6, p. 1). “Se habían hecho muchos intentos en el país, desde años atrás, para reformar la legislación del trabajo, pero todos habían fracasado” escribió años después Posada de la Peña (1995, p. xiv).

<sup>47</sup> “Al abrirse el debate, la Comisión Séptima del Senado convocó un foro abierto a todas las tendencias y allí se escucharon las voces de todos los que quisieron decir algo sobre la reforma laboral” (Posada de la Peña, 1995, p. 79). Los ponentes se manifestaron en los siguientes términos: “Desde el comienzo de la actual legislatura el Parlamento ha escuchado sobre la materia a los directamente interesados y a un número muy amplio de intelectuales, profesores universitarios y en general de colombianos cuyas opiniones se analizaron con respeto. (...) el gobierno nacional, por conducto del ministro del Trabajo, convocó una serie de reuniones de concertación, que se sucedieron en su despacho con participación de representantes sindicales y parlamentarios. Se lograron positivas aproximaciones convertidas luego en proposiciones aprobadas durante el debate conjunto de las comisiones del Congreso” (Ley 50 de 1990, Ponencia para Segundo debate; en MTS, 1991, p. 144).

<sup>48</sup> Ley 50 de 1990. Exposición de Motivos...; en MTS (1991, p. 56).

buscó restaurar la flexibilidad y la contratación directa al proponer que se pudiera contratar a término fijo por menos de un año, y así fue aprobado finalmente<sup>49</sup>.

De acuerdo con la interpretación de los ponentes, el proyecto gubernamental buscaba la flexibilización laboral pero con atenuantes; así, en el caso de los contratos a término fijo inferiores a un año, solo se les podría renovar hasta tres veces por períodos iguales o inferiores, al cabo de los cuales el período de renovación no podría ser menor de un año, y así sucesivamente. En este tema de la reforma, la *flexibilización dosificada* implicó romper con la rigidez que venía prevaleciendo en la contratación a término fijo, pero con modificaciones derivadas de las observaciones de los trabajadores<sup>50</sup>.

#### 4.2.2. *Suspensión y terminación del contrato de trabajo*

El trámite parlamentario acogió la propuesta de exigir, salvo fuerza mayor o caso fortuito, que los empresarios que requieran suspender o terminar contratos de trabajo en forma colectiva obtengan como requisito indispensable la autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entidad que tendría dos meses para pronunciarse. Tanto en el caso de suspensión como de terminación, el empresario debería avisar a sus trabajadores por escrito. Los plazos perentorios para el Ministerio no existían en el pasado, de modo que se perjudicaba tanto a empleadores como a trabajadores (Posada de la Peña, 1995, pp. 18-19)<sup>51</sup>.

#### 4.2.3. *La cláusula de estabilidad*

El discurso crítico de los informes de las misiones de empleo de 1970 y 1985, y de la Comisión para la reforma laboral de 1990, en relación con la llamada cláusula de estabilidad, se reiteró vivamente en los debates congresionales de 1990. Así se consignó en la ponencia para primer debate en el Senado:

En 1965 pudo interpretarse que las normas constitucionales sobre protección al empleo y al trabajador se desarrollaban cabalmente con el establecimiento de la cláusula de estabilidad a los diez años de servicio. Paradójicamente la norma ha sido promotora de despidos. Más de cien mil trabajadores, próximos a los diez años de servicios, son despedidos anualmente por temor de los empresarios al rigor de esta norma. En consecuencia, los resultados prueban que la cláusula no ha permitido la estabilidad ni ha materializado el espíritu constitucional de protección al trabajo. Pensamos que desmontando

---

<sup>49</sup> El primer inciso del artículo 46 del CST se redactó de la siguiente manera: “El contrato de trabajo a término fijo debe constar siempre por escrito y su duración no puede ser superior a tres años, pero es renovable indefinidamente” (Ley 50 de 1990, artículo 3; en MTS, 1991, p. 218).

<sup>50</sup> Senado de la República, Ponencia para primer debate; en MTS (1991, p. 102).

<sup>51</sup> Senado de la República, Ponencia para primer debate (MTS, 1991, p. 103), Ley 50 de 1990, artículos 4 y 5 (MTS, 1991, pp. 219-220).

la acción de reintegro, desaparecerán los temores que han inclinado al empresario por el despido, a pesar del buen desempeño del trabajador<sup>52</sup>.

Ya en el proyecto de ley sometido al Congreso, el Ejecutivo había propuesto eliminar la acción de reintegro, además de acabar con la pensión-sanción para el caso de los trabajadores amparados por la seguridad social. En cuanto a las indemnizaciones por despido injusto, el proyecto gubernamental apoyó la idea de la Comisión de reforma laboral de la administración Barco, consistente en elevar la correspondiente a trabajadores despedidos con diez o más años de servicios; la Comisión había acordado tal posibilidad, finalmente aprobada por el Legislativo (Ley 50 de 1990, artículo 6)<sup>53</sup>.

#### *4.2.4. El período de prueba y la jornada de trabajo*

El proyecto de reforma incluyó un artículo en el cual se proponía extender el período de prueba a seis meses, y en el caso de contratos a plazo fijo inferiores a un año, se planteaba que no podría exceder la tercera parte del término pactado. Según los impulsores de estas ideas, se buscaba desestimular la contratación ejecutada por agencias laborales. Los ponentes las acogieron con variaciones menores, pero la iniciativa finalmente sucumbió ante las presiones sindicales<sup>54</sup>.

El Gobierno propuso flexibilizar la jornada semanal máxima de 48 horas. Posada de la Peña (1995, p. 31) arguyó que, “en una época señalada por los avances tecnológicos, la fijación de jornadas inflexibles impide la implantación de modernos procedimientos, en contra de los verdaderos intereses de trabajadores y empresarios (...) Para que la industria sea eficaz y aumente su productividad, hay que flexibilizar los horarios laborales, muy rígidos en la anterior legislación. La ley presume que los trabajadores no tienen la capacidad suficiente para pactar arreglos de esa naturaleza”. De acuerdo con este planteamiento, se propuso la posibilidad de establecer turnos de trabajo mayores de ocho horas diarias sin que el exceso constituyera trabajo suplementario o de horas extras, sin desbordar el máximo de horas semanales, y mediando el acuerdo de las partes. Igualmente, se propuso la posibilidad de una jornada alternativa de 36 horas para las empresas que usualmente operan sin solución de continuidad, con turnos de máximo seis horas diarias, sin menoscabo de los salarios acordados (el salario por seis horas sería idéntico al acordado para ocho horas), sin recargos por trabajo nocturno o por trabajo en dominicales y festivos, pero sí días de descanso compensatorio

---

<sup>52</sup> Senado de la República, Ponencia para primer debate; en MTS (1991, p. 103).

<sup>53</sup> En la ley se incluyó un párrafo transitorio según el cual los trabajadores con diez o más años al servicio continuo del empleador seguirían amparados por la legislación anterior, salvo que ellos se acogiesen al nuevo régimen (MTS, 1991, p. 221)

<sup>54</sup> Senado de la República, Ponencia para primer debate; en MTS (1991, p. 105); Posada de la Peña (1995, pp. 23-24).

remunerado. El Congreso acogió estas iniciativas pero con modificaciones que deslucieron sus objetivos iniciales; en cuanto a la jornadas tradicionales máximas de ocho horas diarias y 48 semanales, autorizó la ampliación de la jornada diaria en dos horas, sin considerárseles suplementarias o extras para permitir el descanso en el día sábado; y, en cuanto a la jornada de 36 horas, solo se autorizó para las empresas que se establecieran con posterioridad a la reforma<sup>55</sup>.

#### **4.2.5. Salario. Estipulación salarial. El salario mínimo**

El proyecto siguió la orientación de la Comisión para la reforma laboral de principios de 1990, en el sentido de enriquecer el Código del Trabajo con una definición más precisa del concepto de salario, y de ampliar las posibilidades de estipulación de los salarios. Según la Exposición de Motivos enviada a las Cámaras, la noción de salario acogida en la legislación hacía posible “las llamadas prestaciones en cascada, lo cual ha dificultado notablemente la negociación colectiva y ha impedido el otorgamiento de sanos beneficios extralegales, lo cual redundando en perjuicio de los propios trabajadores”<sup>56</sup>.

El proyecto defendió la siguiente definición de salario: “Constituye salario no solo la remuneración fija u ordinaria, sino también la retribución extraordinaria que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte [...]”; incluía, entonces, la participación en las utilidades empresariales. El Congreso acogió la propuesta con variaciones menores, pero excluyó la participación en las utilidades como elemento integrante del salario (Ley 50 de 1990, artículos 13 y 14)<sup>57</sup>.

El salario integral ya propuesto en la Comisión de reforma laboral fue puesto nuevamente sobre el tapete como una forma alternativa de estipulación salarial, disponible para trabajadores con remuneraciones superiores a diez salarios mínimos legales mensuales.

Una importante institución laboral, el Consejo Nacional Laboral, corporación tripartita conformada por voceros del gobierno, los trabajadores y los empresarios, fue convertida en organismo asesor para la fijación del salario mínimo al expedirse la Ley 54 de 1987. El proyecto propuso restaurarle la función original de determinar el mínimo, salvo el caso en que por falta de acuerdo en el Consejo debiera el gobierno asumir su fijación por decreto.

---

<sup>55</sup> Senado de la República, Ponencia para segundo debate; en MTS (1991, p. 148); Posada de la Peña (1995, pp. 31-35).

<sup>56</sup> Ley 50 de 1990. Exposición de Motivos...; en MTS (1991, p. 59).

<sup>57</sup> El artículo 14 incluye los rubros que no constituyen salario, o sea, “las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador”; estas sumas incluyen la participación en las utilidades (MTS, 1991; p. 180).

#### 4.2.6. *Unidad de empresa*

Una vez más, a tono con lo deliberado por la Comisión para la Reforma Laboral, el proyecto planteó una nueva interpretación de unidad de empresa para los casos en los que nuevas unidades de producción se establezcan para una serie de fines como exportaciones o descentralización industrial. En tales casos, la unidad de empresa se declararía después de un plazo de gracia de diez años, previo concepto del Ministerio de Desarrollo Económico.

#### 4.2.7. *Auxilio de cesantías*

Las observaciones críticas formuladas durante años, y especialmente desde la Misión de Empleo de 1985 al esquema del auxilio de cesantías, encontraron eco en los debates previos a la Ley 50 de 1990. El gobierno solicitó facultades extraordinarias por un año “para modificar el régimen del auxilio de cesantía y sus intereses, para lo cual podrá crear fondos u otros mecanismos alternativos”<sup>58</sup>. El Congreso optó por legislar directamente sobre la materia, y “después de haber analizado un sinnúmero de opciones, de escuchar al gobierno, a empresarios y trabajadores, a intelectuales”, propuso la siguiente alternativa: los contratos de trabajo anteriores a la ley continuarían con el régimen tradicional salvo que las partes optaran por el nuevo; los empleadores liquidarían en forma definitiva las cesantías de los trabajadores el 31 de diciembre de cada año y las depositarían en una entidad administradora de cesantías; sobre las cesantías liquidadas cada año, se pagarían intereses del 12 %.

#### 4.2.8. *El Tribunal Permanente de Arbitramento*

La instancia arbitral permanente ampliamente argumentada por la Misión de Empleo de 1985, y luego también propuesta por la Comisión para la reforma laboral, fue defendida con amplitud en la Exposición de Motivos de la Ley 50 de 1990<sup>59</sup>. Los ponentes argumentaron que con el mecanismo propuesto se lograría la independencia de los árbitros, que era uno de los temas en cuestión, “ganando de esta manera credibilidad, imparcialidad y plena confianza de las partes para la solución de los conflictos”<sup>60</sup>. Las comisiones laborales del Congreso excluyeron el tema del proyecto de reforma laboral, postergando su discusión para otra legislatura.

#### 4.2.9. *Licencia de maternidad*

Uno de los Convenios de la OIT, aprobado por dicha organización en 1928, y ratificado en Colombia por el Congreso en 1931, fue el que fijó en doce semanas la duración de la licencia de maternidad. En 1990, con motivo de los debates

---

<sup>58</sup> Ley 50 de 1990. Proyecto de Ley, artículo 98, literal a (MTS, 1991, p. 52).

<sup>59</sup> Ley 50 de 1990. Exposición de Motivos (MTS, 1991, pp. 64-69).

<sup>60</sup> Ley 50 de 1990. Ponencia para segundo debate (MTS, 1991, p. 144).

sobre el tema laboral, la administración Gaviria solicitó facultades extraordinarias para ajustar la licencia de maternidad de acuerdo con lo convenido por la OIT, para reglamentarla de modo que fuera compartida por el padre, tal como lo anunciara el Jefe del Ejecutivo en su discurso inaugural<sup>61</sup>.

#### ***4.2.10. Derecho laboral colectivo y convenios de la OIT***

En consonancia con los proyectos sometidos a la Comisión para la reforma laboral, y de acuerdo con planteamientos reiterados en el Informe de la Misión de Empleo de 1985, se propuso adecuar las normas laborales colectivas a los convenios de la OIT. De acuerdo con la Exposición de Motivos, “en forma reiterada la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de dicho organismo, ha venido formulando observaciones en el sentido de que la legislación nacional no está acorde con los postulados de los precitados convenios”<sup>62</sup>. Según la Exposición de Motivos, el proyecto buscaba acatar dichas observaciones, y contribuir a la modernización y flexibilización de las normas del derecho colectivo.

Se reformó el CST para establecer que la personería jurídica de un sindicato se obtendría por el solo hecho de su fundación y a partir de tal fecha, y que sería necesario inscribirlo en el registro sindical del Ministerio de Trabajo; se derogó la norma que prohibía a los sindicatos participar en política; se eliminó la facultad que tenía el Ministerio para suspender la personería jurídica de los sindicatos; se amplió el fuero sindical a los miembros de los comités seccionales, y se autorizó a los empleados oficiales para constituir organizaciones sindicales mixtas junto con empleados públicos. En relación con los conflictos colectivos de trabajo, se amplió la etapa de arreglo directo y se suprimió la de mediación gubernamental, de modo que si concluida la fase de arreglo directo no se llegare a un acuerdo, los trabajadores podrían optar por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a un tribunal de arbitramento.

#### ***4.2.11. Empresas de servicios temporales***

En la Exposición de Motivos se sostuvo que el proyecto buscaba “regular las llamadas empresas de servicios temporales con el objeto de que esta actividad tenga un marco legal adecuado y se protejan debidamente los derechos de los trabajadores” (ibídem, p. 69). Los trabajadores vinculados a dichas empresas serían o trabajadores de planta o trabajadores en misión; estos últimos tendrían derecho a la compensación monetaria por vacaciones y primas de servicios en proporción al tiempo laborado. Los usuarios de las empresas de servicios temporales solo podrían contratar con ellas para labores ocasionales o transitorias, para reemplazar personal en vacaciones o licencias, y para atender incrementos en actividades

---

<sup>61</sup> Ley 50 de 1990. Proyecto de Ley, artículo 98, literal c (MTS (1991, p. 52).

<sup>62</sup> Ley 50 de 1990. Exposición de Motivos...; en MTS (1991, p. 61).

económicas como la producción, el transporte, las ventas y períodos estacionales de cosechas, por un término de seis meses con prórroga por otros seis meses<sup>63</sup>.

#### **4.2.12. *Temas diferidos: la seguridad social y el seguro de desempleo, huelga y servicios públicos***

Varios temas álgidos fueron excluidos del proyecto de la Ley 50. Un tema de siempre sobre el cual se empezó a legislar en Colombia desde 1920 fue el de la huelga en los servicios públicos<sup>64</sup>. En la reforma constitucional de 1936 se garantizó el derecho de huelga, “salvo en los servicios públicos”<sup>65</sup>. Entre los casos de ilegalidad de la suspensión colectiva del trabajo, el proyecto de ley incluyó el de los servicios públicos, en concordancia con el mandato constitucional entonces vigente, y fue aprobado como parte de la Ley 50<sup>66</sup>. En la ponencia para primer debate los ponentes propusieron limitar el concepto de servicios públicos a aquellos considerados como esenciales, entendiendo como tales los relacionados con la vida, la salubridad y la seguridad; sin embargo, el tema fue diferido en espera de los avances que pudiera producir la constitución a expedirse en 1991<sup>67</sup>.

La seguridad social fue uno de los temas dominantes en los debates iniciales sobre el tema laboral; pero se decidió postergar la decisión sobre una nueva normatividad. El Congreso consideró que no se contaba con las bases suficientes para legislar sobre el tema (Botero, 1991, p. 21)<sup>68</sup>. El proyecto de reforma laboral solicitaba al Congreso facultades extraordinarias para que el Presidente de la República pudiera reformar diversas instituciones laborales. Entre ellas estaba la de “establecer y regular un sistema de protección contra el desempleo”<sup>69</sup>. El Congreso desechó la propuesta aduciendo que no eran explícitos los canales de

---

<sup>63</sup> Ley 50 de 1990, artículos 71 a 78 (MTS, 1991, pp. 252-253).

<sup>64</sup> El tema fue planteado en el discurso de posesión presidencial en 1990: “Y debemos reformar también mecanismos cuya obsolescencia e inconveniencia son evidentes. En el caso de los servicios públicos deberá abolirse la prohibición constitucional al derecho de huelga, y limitar esta prohibición a los esenciales” (Gaviria, 1990, p.18).

<sup>65</sup> Acto Legislativo 1 de 1936, artículo 20 (Castro, 1982, p. 20). Posada de la Peña (1995, p. 127) recordaba cómo la inspiración del constituyente de 1936 en estas materias había sido la escuela de derecho de Leon Duguit.

<sup>66</sup> Ley 50 de 1990, artículo 65 (MTS, 1991, p. 248).

<sup>67</sup> Ley 50 de 1990. Ponencia para primer debate (MTS, 1991, p.125), y Ponencia para segundo debate (ibídem, p.146).

<sup>68</sup> En la Ponencia para segundo debate se afirmó que: “Es de superior elaboración el diagnóstico de la crisis de la seguridad social que las soluciones esbozadas. Estas van desde la proposición de entregar el Instituto de los Seguros Sociales (ISS) al manejo compartido de empleados y trabajadores hasta la de creación de alternativas particulares de prestación de servicios y de asunción de riesgos, a condición de que no llegaren a constituirse en un proceso de privatización” (MTS, 1991, pp. 146-147).

<sup>69</sup> Ley 50 de 1990. Proyecto de Ley (MTS, 1991, p. 52).

financiamiento, y los ponentes reiteraron su confianza en que el reformado auxilio de cesantía estaría cumpliendo, al menos en parte, el objetivo de un seguro de desempleo<sup>70</sup>.

### 4.3. La reforma pendiente de la seguridad social: Ley 100 de 1993

La seguridad social, cuyo debate fue aplazado por el Congreso durante la discusión de la Ley 50 de 1990, fue sometida a reforma mediante la expedición de la Ley 100 de 1993. La Constituyente de 1991 dedicó uno de los artículos de la nueva Carta a consagrar el derecho a la seguridad social (artículo 48)<sup>71</sup>; igualmente, dispuso en un artículo transitorio (artículo transitorio 57) que el gobierno formaría una comisión integrada por representantes del gobierno, sindicatos, gremios económicos, movimientos políticos y sociales, campesinos y trabajadores informales, para que en un cierto plazo presentaran una propuesta que serviría de base para el proyecto gubernamental de reforma a la seguridad social. Fue esta la forma escogida para dotar de una amplia base social al proyecto del cual finalmente surgiría la Ley 100 de seguridad social.

Mediante la Ley 100 de 1993 se dotó a las instituciones colombianas de un Sistema de Seguridad Social Integral, con el fin de alcanzar los fines de la seguridad social contemplados en el artículo 48 de la Carta. En el pasado se habían dado pasos institucionales que involucraban la noción de sistema de prestación de los servicios de salud; en tal virtud se había creado el Sistema Nacional de Salud (Decreto-Ley 2470 de 1968, Ley 12 de 1973 y Decreto-Ley 056 de 1975). El siguiente avance institucional buscó integrar el Sistema General de Seguridad Social en Salud con un Sistema General de Pensiones (Ley 100 de 1993), y posteriormente con un Sistema General de Riesgos Profesionales (Decreto-Ley 1295 de 1994 y Ley 776 de 2002), conformando un Sistema de Seguridad Social Integral (Cañón, 2008, pp. 566-570).

En conjunto, la Ley 50 de 1990 y la Ley 100 de 1993 buscaron dar respuesta institucional a las propuestas de reforma de la normatividad laboral y de la seguridad social planteadas a lo largo de las dos décadas anteriores, y con especial intensidad desde mediados de los años ochenta. Para entonces, los patrones laborales vigentes en otras latitudes también eran sometidos a un intenso escrutinio (este es el tema de la sección siguiente). Se entendía que el modelo laboral imperante chocaba con

---

<sup>70</sup> “En el sentido histórico, el auxilio de cesantía equivale en Colombia a un seguro de desempleo. Paradójicamente la normatividad lo ha debilitado, pues ha inducido a la evasión rampante o a la elusión mediante la inestabilidad, las agencias de empleo, etc., que impiden que el trabajador acumule montos significativos de cesantías. Se cree que al mejorar de una manera realista el esquema de las cesantías, se estaría en cierta forma fortaleciendo la protección del trabajador contra el desempleo (Ley 50 de 1990. Ponencia para primer debate; MTS, 1991, pp. 131-133).

<sup>71</sup> En sus incisos segundo, tercero y cuarto, el artículo 48 estableció que: “Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley” (Sáchica, 1995, p. 31)

las exigencias de la globalización y los avances en tecnología, y que una mayor flexibilidad numérica terminaría imponiéndose en los mercados laborales. Como la relevancia de estos temas no podía confinarse al mundo desarrollado, su incidencia se recibiría en el mundo en desarrollo, al igual que ocurriera en el pasado con los parámetros laborales anteriores.

## 5. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE LOS AÑOS NOVENTA: PLANTEAMIENTOS DE POLÍTICA Y MODELOS DE EXPERIENCIAS POR PAÍSES

La persistencia del desempleo en el mundo desarrollado, especialmente en Europa a principios de los años noventa, volcó la atención de los analistas hacia las instituciones laborales prevalecientes. Un tema central fue el de los alcances que deberían tener tanto las políticas de protección del empleo como de protección social. Diferentes experiencias nacionales en el contexto europeo mostraron que no existía una ruta única para avanzar en la reforma de los mercados laborales. En esta sección se presentan los cuestionamientos adelantados dentro de la OCDE a los patrones laborales tradicionales, así como la variedad de experiencias nacionales en relación con la estabilidad laboral y la flexibilidad en el empleo.

### 5.1. La trayectoria del desempleo: cuestionamiento de las instituciones laborales vigentes

#### 5.1.1. *El desempleo en Europa*

A principios de la década (2001) la tasa de desempleo en la OCDE era del 6,4 % y en la Unión Europea del 7,4 %; varios países la tenían alrededor o por debajo del 5 %, y algunos por encima del 8 % <sup>72</sup>. Para entonces, la OCDE y en especial la Unión Europea habían completado tres décadas con tasas de desempleo sin precedentes desde la posguerra. La tasa de desempleo de la Unión era del orden del 2 % a finales de los años sesenta; por esa época, acontecimientos políticos en diversos países se tradujeron en presiones alcistas de los salarios. Sobrevinieron, entonces, los choques petroleros de 1973-1974 (embargo petrolero en los países árabes) y de 1979-1980 (crisis entre Irán e Irak) que llevaron el precio real del petróleo de principios de los años ochenta a un nivel cuatro veces superior al de principios de los años setenta. La confluencia de estos eventos desembocó en la elevación de la tasa de desempleo al 5 % a principios de los años ochenta Blanchard (2005).

Entre las reacciones originales de las autoridades nacionales para evitar el desempleo, se contaron desde medidas de afianzamiento protector del trabajo para limitar los despidos, hasta medidas expansionistas de la demanda agregada

---

<sup>72</sup> En algunos países estaba alrededor o era menor del 5 %, como en Austria (4,0 %), Dinamarca (4,2 %), los Estados Unidos (4,8 %), Japón (5,2 %), Luxemburgo (1,9 %), Noruega (3,5 %), Países Bajos (2,1 %), Portugal (4,3 %), Reino Unido (4,8 %), Suecia (5,1 %) y Suiza (2,5 %); pero en otros era superior al 8 % como en Alemania (8,0 %), España (10,5 %), Francia (8,8 %), Finlandia (9,2 %) e Italia (9,6 %) (Cahuc y Zylberberg, 2004, p. 446; con base en datos de la OCDE).

para acomodarse a los efectos de los choques; ya hacia mediados de los ochenta tales medidas habían sido moderadas o reversadas en un contexto internacional de control antiinflacionario y de flexibilización de los mercados laborales<sup>73</sup>. Los efectos sobre la tasa de desempleo se dilataron, extendiéndose a lo largo de los años ochenta, y llegando a su cenit de 10,4 % en 1993. Para entonces, el análisis de las causas del desempleo persistente y heterogéneo en Europa ya se había enfocado en las instituciones nacionales que regulaban los mercados de trabajo.

### **5.1.2. *Hacia un replanteamiento de la normatividad laboral en la OCDE***

El *Estudio del empleo* de la OCDE de 1994 y la resolución correspondiente del Consejo de Europa de 1995, constituyeron el documento de referencia y la manifestación oficial del interés político en renovar las instituciones laborales vigentes (Recuadro 2).

El capítulo sobre *Empleos* del estudio citado comienza con la siguiente sentencia: “La respuesta básica a los problemas de empleo reside en crear más empleos nuevos” (OCDE, 1994, p. 30). En efecto, cuando se mira desde la perspectiva de 1994, y más aún desde el primer lustro de la siguiente década, los cambios en el empleo en Europa (Alemania, Francia e Italia) desde 1970 siempre estuvieron por debajo del Japón, y crecientemente por debajo de los Estados Unidos (Cahuc y Zylberberg, 2004, p. 452, Figura 8.6). El estudio recomienda enfatizar en asuntos como el desarrollo y uso de tecnología, la flexibilización del tiempo de trabajo, el estímulo de la actividad empresarial, y la revisión de las normas y políticas que podrían comprometer la creación de empleo.

El estudio trata de los desincentivos que estarían gravitando sobre la capacidad de contratación de las empresas, y menciona explícitamente los costos laborales no salariales y la legislación protectora del trabajo. Sobre los primeros señala que en Europa representan una proporción considerable del costo del trabajo, y sobre la segunda advierte que “los países principalmente europeos que adoptan una legislación muy drástica, generalmente tienen una elevada tasa de desempleo de largo plazo, y los empleadores frecuentemente acuden a contratos temporales y otras formas no típicas de empleo para satisfacer sus necesidades de mayor flexibilidad de la fuerza de trabajo” (OCDE, 1994, p. 34).

## **5.2. Legislación protectora del empleo y la protección social: paradigmas internacionales**

### **5.2.1. *Ejemplos de evaluaciones a principios de los años noventa***

La experiencia de los Estados Unidos en relación con el empleo en los años ochenta, en contraste con la vivida por Europa continental, llevó al convencimiento entre

---

<sup>73</sup> En países de tradición *protectora* como Alemania y Francia se introdujeron contratos temporales en los años ochenta, como una forma de evitar los pagos por despido injustificado (Fundación Bertelsmann, 2008).

los investigadores acerca de que mayores niveles de protección social terminan ahogando la flexibilidad deseada de los mercados laborales. Desde los años ochenta, y con mayor ahínco en los noventa, analistas individuales e instituciones sometieron a escrutinio la contraposición mencionada entre protección y flexibilidad.

---

**Recuadro 2**  
**El problema del desempleo para la OCDE**

**1. Estudio del empleo (OCDE, 1994)**

En una síntesis preparada por la OCDE acerca de su estudio de 1994 se afirmó:

El Estudio de Empleo concluyó que el factor principal tras el elevado desempleo ha sido la incapacidad de los mercados de bienes y de trabajo en muchas economías de la OCDE para adaptarse al cambio (incluyendo el cambio tecnológico, la globalización y la mayor competencia asociada). Esta incapacidad se ha reflejado en un mayor desempleo estructural. Al tiempo que se identificó el potencial de ganancias que puede obtenerse de estas fuerzas, el Estudio de Empleo enfatizó que muchas economías de la OCDE no están adecuadamente equipadas para alcanzarlas.

Las recomendaciones del estudio citado fueron las siguientes:

1. Adoptar una política macroeconómica que estimule el crecimiento y, en conjunción con buenas políticas estructurales, lo haga sostenible, o sea, no inflacionario.
  2. Promover la creación y difusión de conocimiento tecnológico (...)
  3. Incrementar la flexibilidad del tiempo de trabajo (tanto de corto como de largo plazo) voluntariamente buscada por empleados y empleadores.
  4. Generar un clima empresarial mediante la eliminación de impedimentos y restricciones a la creación y expansión de empresas.
  5. Hacer más flexibles los salarios y costos laborales mediante la remoción de restricciones que prevengan que los salarios reflejen condiciones locales y niveles de habilidades individuales en particular de los trabajadores jóvenes.
  6. Reformar las provisiones de seguro de empleo que inhiben la expansión del empleo en el sector privado.
  7. Fortalecer el énfasis en políticas activas para el mercado de trabajo y reforzar su efectividad.
  8. Mejorar las habilidades y competencias de la fuerza de trabajo a través de cambios de amplia cobertura en educación y sistemas de entrenamiento.
  9. Reformar los sistemas de seguro de desempleo y beneficios relacionados —y su interacción con el sistema tributario—, de modo que las metas fundamentales de equidad de las sociedades se alcancen mediante formas que menoscaben lo menos posible el funcionamiento eficiente de los mercados laborales.
  10. Promover la competencia en los mercados de bienes para reducir tendencias monopolísticas y debilitar mecanismos de *insider-outsider* [la oposición entre unos y otros puede constituir una fuente de desempleo y explicar su persistencia], al tiempo que se propende por una economía más innovativa y dinámica”.
- 2. Consejo de Europa. Asamblea Parlamentaria. Resolución 1069 (1995)**  
La asamblea del Consejo de Europa llamó la atención de los países miembros con el objeto de: [...] luchar contra el desempleo a partir de las conclusiones del Estudio de Empleo de la OCDE de 1994 y los hallazgos del Informe Mundial de Empleo de la ILO de 1995, y en particular seguir las recomendaciones de la OCDE en cuanto a la reforma estructural de las economías nacionales en pro de un mayor crecimiento económico, por una fuerza de trabajo mejor entrenada y más flexible, y por un sistema de protección social adaptado a los retos de una nueva realidad económica, especialmente en el campo del empleo, el cual ofrezca un mayor incentivo al trabajo al tiempo que se preserva la justicia social y la cohesión; y la expedición de normas sobre el tiempo de trabajo con la idea de reducirlo y hacerlo más flexible.

Fuente: OCDE (1994).

En una evaluación temprana, de mediados de los años noventa, el *National Bureau of Economic Research* (NBER) dedicó un volumen exclusivo al presunto dilema como parte de sus estudios comparativos de mercados laborales (Blank y Freeman, 1994). En una de las contribuciones incluidas en el volumen, Abraham y Houseman (1994) estudiaron el caso de Alemania, Francia y Bélgica, en comparación con los Estados Unidos, bajo el interrogante de si la protección del empleo inhibiría la flexibilidad en el mercado de trabajo. Al igual que en otros países europeos, las decisiones de las empresas en relación con ajustes en el empleo en Alemania, Francia y Bélgica en los años ochenta estuvieron mediadas por regulaciones como el *preaviso* y las *indemnizaciones* para los trabajadores despedidos (individual o colectivamente), así como con la posibilidad de ajustar las *horas de trabajo* en lugar de prescindir de los trabajadores. También, al igual que otras naciones en Europa, los países citados fortalecieron sus sistemas protectores en los años setenta ante los choques externos, y luego los debilitaron ante el ascenso del desempleo.

Desde décadas atrás en los tres países ha existido el mandato del *preaviso* a los trabajadores afectados. En Alemania el período de preaviso ha dependido del tipo de trabajo, de la antigüedad y de la edad del trabajador. En Francia y Bélgica a mediados de los noventa el período de preaviso variaba con la antigüedad del servicio, aunque en magnitudes muy diferentes para los dos países. En el caso de despidos colectivos en Francia y Alemania los consejos de trabajadores debían ser informados, pero no así en Bélgica; en ciertos casos, dependiendo del número de trabajadores involucrados, debería informarse al Inspector de Trabajo en Francia acerca de los planes de despido, y en Alemania debería negociarse con los consejos de trabajo un plan de compensaciones a los despedidos. En Bélgica desde mediados de los años setenta se estableció que en caso de un despido masivo se debería informar de dichos planes al gobierno, con treinta días de antelación a la notificación de los trabajadores. Ni en Alemania ni Bélgica existían, en general, indemnizaciones en caso de despidos individuales, y en Francia se reconocía la décima parte de un pago mensual por cada año de servicios, más un quinceavo de pago mensual por cada año servido por encima de diez años de servicio. En los tres países, con diferentes reglamentaciones, existía la posibilidad de reducir temporalmente las horas de trabajo en lugar de prescindir de los trabajadores; en otras palabras, sus empresarios podían evitarse los costos de despido acudiendo a ajustes en las horas de trabajo (Abraham y Houseman, 1994, pp. 59-69).

En franco contraste con los países citados, en los Estados Unidos reinaba la ausencia de regulaciones comparables. Antes de 1988 en solo tres estados (Maine, Wisconsin y Hawái) existía el requerimiento de preaviso en caso de despidos y cierre de las empresas. En general, no existiendo el mandato legal del preaviso, su aplicación era discrecional del empleador. Además, los empleados despedidos no recibían indemnizaciones, pero, en su lugar, desde los años treinta existía el seguro de desempleo. Abraham y Houseman (1994) muestran que aunque el ajuste del empleo a cambios en el producto fue más lento en Alemania, Francia y Bélgica frente a los Estados Unidos, el ajuste de horas trabajadas era similar, y que, a pesar de las regulaciones que gravitaban sobre ellos, los empleadores habían acudido

a estrategias que les habían facilitado ajustar el empleo de trabajo ante cambios en el producto.

### 5.2.2. *Revisiones de la experiencia laboral en economías industrializadas en los años 2000*

Una década después de los informes de la OCDE acerca de la situación del empleo en los países miembros, nuevas revisiones fueron adelantadas para estudiar los cambios institucionales acontecidos ante la evolución del mercado laboral. El planteamiento general de diez años atrás había sido que, ante el ímpetu de la globalización y los cambios tecnológicos, se requería un remezón de las instituciones laborales y de protección social concebidas en el pasado. Se entendía que había que avanzar hacia instituciones laborales caracterizadas por una mayor flexibilidad numérica, como salida al agobiante desempleo en Europa, y como contribución a la modernización de dichas instituciones. La propia OCDE había venido proponiendo esquemas de políticas activas y pasivas en el mercado laboral que fueran congruentes con un ambiente más flexible en las relaciones contractuales entre empleadores y empleados (Recuadro 1).

Una de las expectativas de los primeros años noventa era la de que el *empleo de largo plazo*, característico de las relaciones laborales, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, sucumbiera ante los inminentes procesos de reforma. Tal expectativa existía no solo en la Europa continental sino aun en los Estados Unidos, modelo internacional de escasa legislación protectora del trabajo aunada con una reducida protección social. Hasta principios de los años noventa los manuales de relaciones industriales citaban al empleado típico que trabajaba con un único empleador a lo largo de treinta años y que, si bien cambiaba de posiciones dentro de la empresa, podía durar largos períodos en cada una de ellas. Por medio de su vinculación sindical, el empleado estaba informado no solo acerca de las características y exigencias de su puesto, sino por ejemplo, de qué empleados podrían ser despedidos en caso de un choque de demanda adverso a la empresa (Reynolds, Masters y Moser, 1991, cap. 12).

En una evaluación de lo acontecido con la estabilidad laboral en los Estados Unidos durante los años noventa, el editor dejó la siguiente constancia:

En conjunto, mi lectura de la evidencia es que los años noventa presenciaron algunos cambios en la relación de empleo consistentes con un debilitamiento de los vínculos entre los empleados y sus empresas. Aunque la magnitud de algunos cambios, a veces sugiere rupturas bruscas con el pasado reciente, ellos sugieren que aquellos vínculos se han debilitado pero no roto. Además, los cambios sobrevenidos en los noventa no han persistido lo suficiente para ganarse el mote de ‘tendencias’. Es entonces prematuro inferir tendencias de largo plazo en la declinación de las relaciones de empleo de largo plazo, y más aun inferir algo así como la desaparición de los empleos de largo plazo<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Neumark, David (editor) 2001, *On the Job: is long-term employment a thing of the past?*, citado por Auer y Cazes (2003).

Evaluaciones similares, con énfasis comparativo entre países, se adelantaron al otro lado del Atlántico. La idea era resaltar similitudes y diferencias entre economías que pudieran perfilarse como modelos de instituciones laborales (Auer y Cazes, 2003). Así, un estudio de la OIT publicado en 2003, destacó cuatro modelos entre los países de la OCDE; para el efecto se consideraron dos variables agregadas: la legislación protectora del trabajo (LPT), y la protección social (PS), entendiendo como tal las políticas activas y pasivas relacionadas con el mercado laboral, con contenidos como los señalados en el Recuadro 1 (literales B y C). En un extremo, con indicadores elevados de LPT y PS estaba Francia; en el otro extremo, con bajos indicadores de las dos variables estaban los Estados Unidos; y en posiciones intermedias Japón con alto LPT y bajo PS, y Dinamarca con bajo LPT y alto PS<sup>75</sup>.

El francés ilustró el caso de una economía con un mercado laboral muy regulado, el cual exhibía *complementariedad* entre LPT y PS, o sea, que los más protegidos laboralmente también accedían a la mejor protección social, al menos en términos de medidas de ajuste. A diferencia de esta posición privilegiada, la complementariedad ya no fue característica en el caso de las cohortes más jóvenes, recién llegadas al mercado laboral, o integradas por personas de mayor edad o desempleados; para estos grupos el énfasis había recaído en políticas activas para la búsqueda de empleo o en medidas compensatorias por la falta de oportunidades<sup>76</sup>.

El danés surgió como un sistema único de instituciones laborales: país exitoso con el llamado *flexicurity*, o sea, la combinación exitosa de un mercado laboral numéricamente flexible, con un alto grado de protección social<sup>77</sup>. Con una rotación semejante a la de los Estados Unidos, la movilidad es facilitada por las instituciones, ya que existe una constante interacción entre las relaciones laborales en las empresas y los sistemas de aseguramiento contra el desempleo, y de entrenamiento laboral. El modelo danés resultó aleccionador acerca de cómo un mercado laboral numéricamente flexible puede existir sin dar lugar a desprotección social. De acuerdo con Madsen (2003),

[...] el modelo danés contrasta con los marcos institucionales de otros países, en donde la legislación o las negociaciones colectivas proveen

---

<sup>75</sup> Para la medición de LPT y PS se usaron ordenaciones entre países: 26 fueron ordenados del 1 al 26 de acuerdo con su creciente rigidez protectora; y 27 países del 1 al 27, ordenados de mayor a menor protección social. Por ejemplo, en el estudio citado, los Estados Unidos fueron clasificados con los números 01 y 25, correspondiendo al extremo de bajas LPT y PS.

<sup>76</sup> Los contratos a término indefinido pasaron de representar el 97,6 % en 1983 al 91 % en 1998; y los temporales, incluyendo los contratos a término fijo y los temporales mediante agencias, de significar el 2,4 % en la primera fecha a representar el 9,0 % en la última. El incremento del trabajo de tiempo parcial se debió, principalmente, al aumento de su componente involuntario (Galtier y Gautié, 2003, p. 108).

<sup>77</sup> Una característica importante del modelo danés es el diseño de políticas laborales cobijadas con la palabra *activación*. Con este vocablo se designan las políticas concebidas para estimular un papel más activo del desempleado en la búsqueda de empleo; desde 1994 el derecho de un desempleado a los beneficios del desempleo ha estado atado a exigencias de participación en programas de entrenamiento y otros similares (Madsen, 2003, p. 60).

al empleado con un significativo nivel de protección contra el despido. En Dinamarca, los costos directos de protección del empleado corren a cargo del Estado —y por consiguiente de los contribuyentes y no de firmas individuales—. El término ‘flexicurity’ se usa con frecuencia para sintetizar este aspecto característico del sistema de empleo danés (Madsen, 2003, p. 60).

En el modelo japonés la regla general ha sido la del empleo de por vida en las grandes empresas, aunque menos común en las pequeñas. Las tasas de rotación son muy bajas para los estándares internacionales, especialmente para los Estados Unidos. Tradicionalmente, los salarios han crecido con la edad de los empleados y su tiempo de servicio. En la evaluación de los años noventa el modelo japonés apareció como la mejor combinación entre baja protección social y alta protección laboral, de modo que lo usual es pensar en un empleo seguro más que en seguros de desempleo. A diferencia de varios países europeos, como Francia, el Japón no ha debido recurrir a la práctica de retiros tempranos y masivos. La flexibilidad numérica baja en el mercado laboral fue compensada por una flexibilidad funcional alta; en otras palabras, estabilidad numérica y flexibilidad interna<sup>78</sup>.

En el extremo de valores bajos de protección legal y social, los Estados Unidos mostraron tasas de retención declinantes a lo largo de los años ochenta y noventa, de modo que en tal sentido su mercado laboral se hizo más flexible en dicho período. Pero, igualmente la evidencia mostró que el principal margen de flexibilidad se había presentado entre los trabajadores más jóvenes y en cargos de corta duración, al tiempo que las vinculaciones de trabajadores experimentados en posiciones de largo plazo seguían siendo muy significativas<sup>79</sup>. “En modo alguno el mercado laboral lleva el camino de convertirse en una subasta en la que todos los trabajadores están constantemente en el mercado al contado” (Osterman, 2003, p. 222). En todo caso ha habido un debilitamiento en los vínculos tradicionales entre empleadores y empleados, y el empleo contingente ha ganado importancia<sup>80</sup>.

Que el empleo contingente haya ganado importancia plantea retos al sistema de protección social. En las recesiones de posguerra, la recuperación del empleo había sido rápida, de modo que los seguros de desempleo habían sido suficientes

---

<sup>78</sup> La flexibilidad interna alude a una cuantitativa relacionada con variaciones en el tiempo de trabajo asociadas con variaciones en los salarios, y a una cualitativa relacionada con la calidad del trabajo, mayor movilidad entre posiciones y tareas, y acceso a entrenamiento y reentrenamiento (Passet, 2003, p. 159).

<sup>79</sup> Las tasas de retención cayeron del 60,1% en el período 1983-1987 al 56,8% en 1991-1995 para los hombres, y aumentaron del 51,4% al 53,2% para las mujeres entre los mismos períodos. Entre 1991 y 1995 la tasa de retención para hombres con vinculación con el mismo empleador entre 9 y 15 años era del 79,1%, y en el caso de las mujeres del 72% (Osterman, 2003, p. 222).

<sup>80</sup> En los Estados Unidos las relaciones industriales se refieren a dos tipos de empleados desde el punto de vista de su posibilidad de ser despedidos: los que pueden ser contratados o despedidos en cualquier momento (*hiring and firing at will o at-will employees*), y los que solo pueden ser despedidos con justa causa (*just cause employees*), tal como el rendimiento laboral inferior al esperado. En los años ochenta, en contravía de lo que estaba ocurriendo en otras latitudes, se impusieron restricciones legales al principio de *at-will employees* (Auer y Cazes, 2003, p. 16).

para apoyar a los desempleados; otra cosa ocurrió en las recesiones de 1990-1991, 2001-2003 y 2007-2009, cuando la recuperación del empleo, a partir de su punto más bajo, se inició con posterioridad a la recuperación de la actividad económica (*jobless recoveries*) (NBER, Business Cycle Dating Committee, 20 de septiembre de 2010)<sup>81</sup>.

A mediados de la década, la propia OCDE propició la evaluación de sus estrategias de 1994. Para entonces era claro que la tasa de desempleo había descendido de un promedio de 7,6 % en 1994 a un 6,8 % en 2004, y que la tasa de empleo se había incrementado de 65,3 % a 66,5 % entre las mismas fechas. Aún así, varios países continuaban con tasas de desempleo por encima del 8 %, y en otros, las tasas de empleo no alcanzaban al 60 % (OCDE, 2006). Las diferencias entre las mezclas de políticas aplicadas por países que obtuvieron resultados similares, llevaron a la organización a pensar que no había caminos únicos para combatir el desempleo (Amable, Demmou y Gatti, 2011). En especial, el ejemplo danés de flexibilidad laboral combinada con protección social aparecía como alternativa a las políticas exclusivas de desregulación laboral.

Las experiencias internacionales reseñadas destacan la relevancia de contar con políticas activas y pasivas en el mercado laboral. Al trascender las fronteras del mundo desarrollado, dicho mensaje fue incorporado con alcances diversos en otras latitudes. En América Latina coincidió con procesos de restauración de la democracia formal y cambios constitucionales. En el caso de Colombia la Ley 50 de 1990 fue expedida medio año antes de la aprobación de la Constitución de 1991. Concentrada su expedición en un tiempo muy limitado, los alcances de sus decisiones en materia laboral mantienen su vigencia, como se verá en la siguiente sección.

## **6. CAMBIOS CONSTITUCIONALES, LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES EN COLOMBIA EN MATERIA LABORAL DESDE 1990**

La última sección del trabajo reseña cambios institucionales de relevancia para las relaciones laborales en las últimas dos décadas. De una parte, transformaciones en el ordenamiento constitucional y en la jurisprudencia, sin antecedentes en la historia previa de las instituciones; y de la otra, avances tanto en materia laboral como de protección social, consignados en la Ley 789 de 2002 y otras normas legales.

La restauración de la democracia formal fue uno de los acontecimientos políticos centrales de América Latina en los años ochenta. Se trató de un proceso que en varios países estuvo acompañado de reformas en las constituciones nacionales.

---

<sup>81</sup> La mayor dependencia de las empresas de la contratación de trabajadores temporales, revela su resistencia a vincular empleados permanentes. A diferencia del pasado cuando las empresas se apresuraban a contratar empleados ante la inminencia de la recuperación, ahora prefieren esperar a que se materialicen las nuevas demandas de producción para proceder a contratar “justo a tiempo” (Rajan, 2010, p. 88).

En algunos casos, los cambios constitucionales incluyeron textos relacionados con los derechos sociales, y específicamente con el trabajo<sup>82</sup>.

La legislación laboral colombiana expedida con posterioridad a la reforma de la Carta en 1936 tuvo como referencia constitucional el mandato según el cual “El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado”<sup>83</sup>. En el CST expedido en 1950 se consignaron importantes derechos y garantías, a algunos de los cuales se otorgaría rango constitucional en la Constituyente de 1991. Entre ellos se destacan el principio de *irrenunciabilidad* según el cual los derechos y prerrogativas otorgados por las normas que regulan el trabajo son irrenunciables, y el principio según el cual “en caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador”<sup>84</sup>.

Un precedente importante fue el de la reforma constitucional española de 1978. La Carta expedida se inició con el reconocimiento de derechos fundamentales y libertades públicas. En el artículo 35 se estableció que “La ley regulará un estatuto de los trabajadores”; dicho estatuto fue expedido en 1980.

## 6.1. Desarrollos constitucionales reguladores de la relación laboral en Colombia

### 6.1.1. *El estatuto del trabajo*

El título II de la Carta Política, denominado *De los derechos, las garantías y los deberes*, está conformado por cinco capítulos, de los cuales el primero versa sobre los derechos fundamentales, y el segundo sobre *los derechos sociales, económicos y culturales*. Entre estos últimos se encuentran el *derecho a la seguridad social* (artículo 48), y los que se recogen bajo la denominación de *principios mínimos fundamentales* (artículo 53). En sus primeros dos incisos el artículo 53 reza así:

El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre los derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (Sáchica, 1995, p. 34).

---

<sup>82</sup> Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú incluyeron un capítulo sobre el trabajo (Bronstein, 2007, p. 46).

<sup>83</sup> Acto Legislativo 1 de 1936 (5 de agosto), artículo 17 (Castro, 1982, p. 319).

<sup>84</sup> CST, artículo 22 (citado en Cuéllar (2009, p. 399)).

La “primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales” constituyó un nuevo avance de la legislación protectora del trabajo. Relaciones entre personas que formalmente aparecieran como civiles o comerciales, pero que en la práctica fueran laborales, quedaron cubiertas por el principio de primacía de la realidad.

### **6.1.2. *El concepto de bloque de constitucionalidad y sus implicaciones sobre la normatividad laboral***

El *bloque de constitucionalidad* es una noción de origen francés, acogida en Colombia desde 1995. Se refiere a normas que, sin aparecer en el texto constitucional han sido incorporadas a la Carta por diversas vías, y se utilizan en el control de constitucionalidad de las leyes (Benítez, Bermúdez, González, Hernández, Rodríguez y Sánchez, 2006, cap. I). El tema es de relevancia para las instituciones laborales, ya que parte de los convenios de la OIT participan del bloque mencionado, según la Corte Constitucional.

Los convenios de la OIT *ratificados* por Colombia hacen parte de la legislación interna (bloque de legalidad)<sup>85</sup>; pero no necesariamente del bloque de constitucionalidad. La Corte decide cuáles sí, y cuáles no, ya que no es un mecanismo automático. El hecho es que algunos convenios no regulan derechos humanos, sino otros aspectos, por ejemplo, administrativos.

En las dos décadas siguientes a la expedición del nuevo Estatuto Fundamental, la Corte Constitucional, también creada por la Constitución de 1991, se constituyó en fuente de desarrollos jurisprudenciales en materia laboral. Así, desde principios de los años noventa coincidieron la puesta en práctica de la reforma laboral y nuevos desarrollos doctrinales. Una década después ya se contaba con evaluaciones de los alcances que había conseguido la reforma, y la jurisprudencia ya había contribuido con desarrollos doctrinales en campos diversos de las relaciones laborales.

## **6.2. Evaluaciones de la primera década de la Ley 50 de 1990**

### **6.2.1. *Primeras evaluaciones de la reforma***

Las primeras evaluaciones de la Ley 50 de 1990 destacaron sus aportes a la flexibilización parcial del mercado laboral, así como su contribución al fortalecimiento del derecho colectivo del trabajo. Pero también resaltaron la presencia de disposiciones que en la misma ley, o en normas posteriores como la Ley 100 de 1993, actuaron en contravía de los cometidos flexibilizadores y de reducción de los costos laborales perseguidos por la ley. La eliminación de la doble retroactividad sobre las cesantías habría contribuido a una mayor certidumbre acerca de los costos laborales, pero sus efectos financieros positivos tendrían que ser balanceados contra el incremento de las indemnizaciones por despido y contra el costo de contratar

---

<sup>85</sup> El artículo 53 de la Carta de 1991 estableció en su inciso cuarto que: “Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna” (Sánchez, 1995, p. 34).

nuevos trabajadores. Como la ley de seguridad social elevó las contribuciones patronales de 13,5 % (6,5 % para pensiones y 7 % para salud) a 25,5 % (13,5 % para pensiones y 12,0 % para salud), dicho costo llegó a ser prácticamente el doble (Lora y Henao, 1995; Ocampo, Sánchez y Tovar, 2000).

En el contexto regional las reformas laborales de los años noventa no sobresalieron en relación con otros campos de reformas institucionales. Hasta 1996 solo cinco países habían adelantado reformas laborales destacadas desde mediados de los años ochenta, a saber: Argentina (1991), Colombia (1990), Guatemala (1990), Panamá (1995) y Perú (1991). Además, su alcance había sido limitado y probablemente concebido como parte de una estrategia de cambio gradual<sup>86</sup>.

### **6.2.2. Tendencias y resultados tras una década de la reforma**

En 1990, año de aprobación de la reforma, la tasa media de desempleo (para siete áreas metropolitanas) fue del 10,5 %; en 2000 la cifra alcanzó la cima histórica de 20,2 % (Banco de la República [en línea: [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)]). Los analistas reconocieron la concurrencia de tres agentes principales que a lo largo de la década se turnaron para incidir en su evolución: el dinamismo de la actividad económica, el alza de los salarios reales, y el aumento de la tasa de participación laboral. El empleo urbano depende directamente de la actividad económica y en sentido contrario de los salarios reales; así, al efecto sobre el desempleo de la recesión de la segunda mitad de los años noventa se sumó el alza de los salarios reales, especialmente de las personas con educación superior, y de las personas con salario mínimo solo a finales de la década<sup>87</sup>. La tasa de participación que había crecido con escasas interrupciones, por lo menos desde mediados de los años setenta hasta fines de los ochenta, declinó a lo largo de los años noventa, antes de empinarse a fines de la década, contribuyendo así a la expansión del desempleo<sup>88</sup>.

Las instituciones laborales ocuparon un lugar preeminente en la revisión de la experiencia de los años noventa y en el planteamiento de opciones para combatir los niveles históricamente altos alcanzados por el desempleo. Las políticas protectoras del empleo fueron nuevamente objeto de cuestionamiento. A finales de dicha década Colombia figuraba con uno de los índices más altos de protección del empleo; al calcular dicho índice como el valor presente del costo esperado de despedir a un trabajador, en múltiplos del salario mensual, el guarismo obtenido para los

---

<sup>86</sup> Una amplia discusión de estos temas se encuentra en Lora y Pagés (1997).

<sup>87</sup> El auge del primer lustro de los años noventa (con crecimientos del 5,7 %, 5,1 % y 5,2 % en 1993, 1994 y 1995, respectivamente) fue sucedido por el desvanecimiento de la actividad económica en el segundo quinquenio (con crecimientos del 2,0 %, 3,4 %, 0,6 % y -4,2 % en 1996, 1997, 1998 y 1999). El salario mínimo real se mantuvo relativamente constante a lo largo de la década hasta 1999 y 2000, cuando se incrementó con motivo de una caída de la inflación superior a la prevista y de decisiones de la Corte Constitucional (el alza media del salario mínimo real en estos dos años fue del 4 %) (Banco de la República [en línea: [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)]).

<sup>88</sup> En plena crisis económica, más miembros de las familias, especialmente jóvenes, así como del género femenino, habrían incrementado la tasa de participación (López, 2001, pp. 157-160; Ocampo, Sánchez y Tovar, 2000, cap. IV).

países industrializados fue de 1,7, para América Latina de 3,1 y para Colombia de 3,4. En un orden de menor a mayor protección entre 36 países, incluyendo los de la OCDE, América Latina y el Caribe, Colombia ocupó el puesto 30 (Heckman y Pagés, 2001, gráfico 1 y cuadro 1).

En evaluaciones posteriores, con información más completa, fue posible separar los principales componentes protectores del empleo, como el preaviso y las indemnizaciones por despido. En relación con el primero, el promedio colombiano medido como salarios mensuales en valor esperado (0,30) resultó inferior al latinoamericano (0,63) y al de la OCDE (0,89). En cuanto a las indemnizaciones, el indicador obtenido para Colombia (3,49), inferior apenas al del Perú (3,80), fue superior al promedio latinoamericano (2,46) y al de la OCDE (0,82). Los costos referidos fueron diametralmente distintos a los originados en las contribuciones a la seguridad social: el indicador para Colombia (38,8) resultó muy superior al promedio latinoamericano (26,4) y similar al promedio de la OCDE (40,6). El cálculo del costo total de las regulaciones laborales requiere considerar la equivalencia en salarios mensuales esperados de las cesantías reconocidas en seis países de América Latina: Brasil (9,82), Colombia (9,82), Ecuador (9,82), Panamá (0,75), Perú (9,82) y Venezuela (5,97). El costo total de las regulaciones laborales en el caso de Colombia (52,4) resultó muy superior al promedio para América Latina (31,91), e incluso al de la OCDE (42,25); además, quedó ubicada por debajo de Uruguay (54,8) y con un nivel similar al de Brasil (50,5) y Argentina (47,5), así como en la OCDE a Alemania (54,6), Portugal (53,5) y España (52,6) (Heckman y Pagés, 2003, pp. 26-30 y Tabla 3).

Hacia el año 2000 el interrogante era el de si, aparte de la constatación de los elevados costos laborales de Colombia en el concierto latinoamericano, y aún en relación con algunos indicadores de la OCDE, se habían logrado algunos avances tras la reforma de 1990. Por ejemplo, si los cambios en el régimen de cesantías, la flexibilización de los contratos a término fijo, la introducción del salario integral, la eliminación del reintegro y los salarios caídos, y la aceleración de los períodos incurridos para un despido colectivo al reducir los costos de despido, contribuyeron a la disminución del desempleo y al aumento de la movilidad en el mercado laboral. Kugler (2004) encontró que, como efecto de la reforma, el mercado laboral se había dinamizado mediante el incremento de las tasas de entrada y salida del desempleo, y que también había contribuido con una décima parte de la disminución del desempleo en la primera mitad de los años noventa. En relación solamente con el cambio del régimen de cesantías, un estudio de Kugler (2005) indica que al establecerse los fondos de administración de las cesantías, entre un 60 % y 80 % de las cesantías se trasladaron a los trabajadores en la forma de menores salarios.

Aunque la reforma no se ocupó de la tributación sobre la nómina, algunos estudios abordaron el tema de la incidencia de dicha tributación sobre el mercado laboral en los años ochenta y noventa. Kugler y Kugler (2008) estudiaron el impacto de los impuestos a la nómina sobre el empleo y los costos laborales a lo largo del período 1982-1996, mediante el estudio (panel balaceado) de una muestra de 235 firmas de la encuesta manufacturera. Los investigadores encontraron que aumentos en los impuestos mencionados solo se trasladaron parcialmente a los

trabajadores, de modo que al elevarse los costos laborales se afectó negativamente el empleo formal<sup>89</sup>.

La percepción según la cual la reforma laboral de 1990 había constituido tan solo el primer paso de la reforma que se había venido gestando desde 1970, y que era necesario completarla en beneficio de menores tasas de desempleo en Colombia, agitó nuevas propuestas reformistas desde finales de los años noventa que vinieron a materializarse al menos parcialmente al expedirse la Ley 789 de 2002.

### **6.3. Ley 789 de 2002 ¿Versión colombiana de flexibilización con seguridad social?**

La Ley 789 de 2002, conocida y discutida ampliamente como ley de reforma laboral, no lo fue en el sentido tradicional y exclusivo de cambios en el articulado del CST. En el título de la exposición de motivos no se mencionó el código por reformar, y en su lugar ganaron prelación expresiones como “protección social” y “empleabilidad”. Este último término no se usó más, pero sí se conservó su sentido de apoyo al empleo al expedirse la Ley 789 en la cual se anunció el cambio de algunos artículos del CST y, por supuesto, los temas de interés primordial: la legislación promotora del empleo y la ampliación de la protección social<sup>90</sup>. Así, en perspectiva histórica, el proyecto de ley mencionado tenía aspiraciones institucionales que rebasaban los alcances de una reforma laboral típica.

#### **6.3.1. Filosofía de la ley**

El ministro de Trabajo y Seguridad Social (encargado del Ministerio de Salud) de la recién inaugurada administración Uribe, Juan Luis Londoño de la Cuesta, venía exponiendo en foros internacionales la visión que él se había formado a su paso por entidades multilaterales acerca del nuevo papel de una política de protección social en América Latina. La percepción extendida de *inseguridad económica* en la región, especialmente en el mercado laboral y entre los grupos de menores ingresos, estaría revelando la existencia de riesgos sociales contra los cuales no existirían mecanismos de cobertura. La gran innovación sería la formación de un mercado de capitales de riesgo que facilitara la creación de empresas y, en general,

---

<sup>89</sup> Una amplia discusión y comentarios críticos acerca de los efectos de los impuestos a la nómina sobre el empleo se encuentra en el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2010).

<sup>90</sup> La exposición de motivos estuvo precedida del encabezamiento que sigue: “Exposición de Motivos del Proyecto de Ley por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social”. Posteriormente, la Ley 789 de 2002 fue intitulada así: “Ley 789 de 2002 por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo” (Cuéllar, 2009, p. 730). En el caso de la Ley 50 de 1990, se antecedió el proyecto de ley respectivo con el siguiente título: “Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo, al régimen de seguridad y previsión social y se dictan otras disposiciones”. Como el Congreso aplazó la discusión de los temas de seguridad social, la Ley 50 se expidió así: “Ley 50 de 1990 por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones” (MTS, 1991, p. 217).

la creación social de activos. En el campo laboral el riesgo del desempleo requeriría su cobertura con seguros apropiados. El concepto de protección social basado en la existencia de riesgos sociales avalaría una reforma laboral que flexibilizara la contratación, pero acompañada de aseguramiento contra el desempleo. Dicha reforma sería apenas parte de la definición de un sistema de protección social (Londoño, 2001).

La visión citada se plasmó en la exposición de motivos y en el primer capítulo de la Ley 789 de 2002. En su artículo 1, dicha ley estableció que “El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo”<sup>91</sup>. En relación con este último, el artículo se extiende para afirmar que “El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico”. De donde se deduce que no se estaba arguyendo solamente en pro de una flexibilización de las normas laborales acorde con las nuevas exigencias de la demanda de trabajo en Colombia, sino de una socialización de los riesgos que acarrearían los cambios económicos y sociales. Concluye el artículo inicial de la ley con la creación de un Fondo de Protección Social, concebido como parte de una red de seguridad, cuyos otros elementos integrantes se definen en posteriores artículos de la ley.

Con la expedición de la Ley 789 de 2002 se abrió el camino para que las instituciones de la seguridad social en Colombia pasaran del Sistema de Seguridad Social Integral al Sistema de Protección Social. Tanto el primero como el segundo han implicado el surgimiento de nuevas instituciones y relaciones jurídicas; la relación típica entre el patrono y el trabajador, sobre la cual comenzó a legislarse a principios del siglo XX, sigue siendo el pivote de la legislación laboral, pero ahora como parte de un universo más amplio de relaciones jurídicas (Cañón, 2008).

### ***6.3.2. Antecedentes de los cambios en la legislación laboral***

Las modificaciones introducidas al Código Laboral no fueron el resultado exclusivo del proyecto gubernamental o de las iniciativas del Congreso en el corto lapso transcurrido entre agosto y diciembre de 2002. Varias de ellas provenían de las misiones de empleo de 1970 y 1985, de las consideraciones de la Comisión Laboral de fines de la administración Barco, de las propuestas dejadas de lado en el debate que concluyó en la Ley 50 de 1990, y de varios intentos de sacar adelante una nueva reforma durante el gobierno de Pastrana. En esta última administración

---

<sup>91</sup> Ley 789 de 2002, artículo 1 (Cuéllar, 2009, pp.730-731).

se decantaron propuestas que harían carrera al iniciarse el mandato de Uribe<sup>92</sup>. En Fedesarrollo, una institución con vasta trayectoria en estudios laborales, se realizaron estudios técnicos que servirían de referencia a las controversias por venir —como el de Bernal y Cárdenas (2003)—.

En el Ministerio del Trabajo, a cargo de Hernando Yepes, se fraguaron propuestas concretas para el diseño de un proyecto de reforma. Entre ellas se contaban las siguientes: diseño de contratos laborales en términos de horas por trabajar; reducción del umbral del salario integral de 10 a 3 salarios mínimos; elevación de la indemnización por despido a trabajadores con una antigüedad laboral menor de cinco años, conservación de la vigente para trabajadores con antigüedad entre cinco y diez años, y reducción de la aplicada para trabajadores con una antigüedad superior a diez años, al nivel del grupo anterior; eliminación de la remuneración extra por los festivos trabajados, a cambio de días adicionales de descanso; extensión del horario diurno hasta las 9 p.m.; y reducción de la jornada laboral de ocho a seis horas para las empresas con más de dos turnos diarios. Estas propuestas no alcanzaron a traducirse en un proyecto de ley para presentarse al Congreso (Echeverry y Santamaría, 2004, p. 22).

A finales de 2001 una propuesta de reforma laboral de origen gubernamental fue planteada ante el legislativo por un grupo de congresistas. Las medidas planteadas eran de un corte similar a las discutidas por el Ministerio (previamente y citadas), más dos adiciones importantes, a saber: la opción de los trabajadores para participar en los beneficios, y la reducción de los parafiscales del 8% al 5% de la nómina (Echeverry y Santamaría, 2004, p. 32). Sometidos a la crítica que en uno u otro sentido venía solicitando su reducción desde por lo menos principios de los años setenta con la Misión de la OIT, y la Misión de Empleo de 1985 con los informes que le sirvieron de soporte y su amplia bibliografía, la reforma de los parafiscales no fue incluida en los cambios de 1990. Tal proyecto defendió su reducción, pero la iniciativa gubernamental en su conjunto no salió airosa en el trámite congressional.

### 6.3.3. *Esquema de la ley*

En la exposición de motivos se presentaron tres principios sobre los cuales se adujo que descansaría el sistema integral de protección social. Eran ellos el principio de *cooperación* entre las partes involucradas en una empresa, el de *solidaridad*, básico en un sistema de protección social que busca la igualdad, y el de *competencia* para estimular el desarrollo empresarial. La razón de ser del proyecto, según sus defensores, era la de consolidar un sistema de protección para los desempleados. Para ello habría que crear *oportunidades* y poner en marcha *políticas activas*. Con las primeras se buscaría establecer “el espacio necesario para facilitar cualquier tipo de contratación, ajustando las normas a las necesidades tanto de empleadores como de trabajadores”; y con las segundas se buscaría incentivar “las condiciones

---

<sup>92</sup> Una amplia discusión de propuestas y de sus respectivos contextos políticos se encuentra en Echeverry y Santamaría (2004).

necesarias para la inserción laboral de los desempleados, mejorando tanto la calidad de vida de la fuerza de trabajo como el funcionamiento del mercado laboral” (MTS, 2002, p. 3).

Con esta fundamentación se presentó al Congreso el proyecto de ley originario de la Ley 789 de 2002 (Recuadro 3)<sup>93</sup>. Cuatro capítulos, del segundo al quinto, se orientaron a desarrollar la idea de la protección social, al tiempo que las reformas al CST se concentraron en el capítulo sexto. En el capítulo segundo se autorizó la creación de un subsidio temporal al empleo para la pequeña y mediana empresas; en el tercero se creó un subsidio temporal al desempleo; el cuarto estableció un régimen especial de aportes parafiscales para la promoción del empleo; y el quinto buscó modernizar el régimen de las cajas de compensación familiar.

---

**Recuadro 3**  
**Ley 789 de 2002**  
**Esquema de capítulos**

- I. Definición del sistema de protección social
- II. Régimen de subsidio al empleo
- III. Régimen de protección al desempleado
- IV. Régimen especial de aportes para la promoción del empleo
- V. Régimen de organización y funcionamiento de las cajas de compensación familiar
- VI. Actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje
- VII. Protección de aportes y otras disposiciones

Fuente: Ley 789 de 2002 (Cuéllar, 2009, pp. 730-765).

---

En relación con los subsidios al empleo, se estableció un régimen para el subsidio familiar en dinero o en especie. Las cajas de compensación familiar administrarían un fondo para apoyar el empleo y proteger al desempleado; con recursos del fondo se otorgarían créditos a pequeñas y medianas empresas para la creación de empleo.

Para intervenir en eventos críticos del ciclo económico, la ley previó un subsidio temporal al desempleo, para ser aplicado en las épocas y condiciones que señalaría el gobierno. Se previeron servicios y regímenes de apoyo para desempleados, tanto con vinculación como sin vinculación anterior a cajas de compensación familiar. También se dispuso que, de las contribuciones parafiscales destinadas al SENA, una cuarta parte debería concentrarse en la capacitación de la población desempleada.

La Ley 789 en su capítulo cuarto dispuso que habría un régimen especial de contribuciones parafiscales en favor del empleo. Estarían excluidos de tales contribuciones los empleadores que vincularan trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en 2002, siempre que no devengaran más de tres salarios mínimos

---

<sup>93</sup> Núñez (2005, p. 4) recuerda que la primera versión del proyecto tramitado ante el Congreso no incluía artículos relacionados con la flexibilización de la jornada laboral.

mensuales, y con características como las siguientes: jefes cabeza de hogar, personas entre 16 y 25 años y trabajadores mayores de 50 años, reinsertados, y personas con disminución de su capacidad laboral, entre otras.

Bajo el encabezamiento de “actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje” se expidieron las normas modificatorias del CST (Recuadro 4) y se legisló acerca del contrato de aprendizaje (Recuadro 5). Desde los años noventa organizaciones internacionales y multilaterales otorgaron especial importancia a la formación de aprendices, como una forma de crear oportunidades de trabajo y de contribuir a la formación de capital humano, especialmente entre jóvenes sin mayor acceso a la educación formal; en otras palabras, no solo como mecanismo de flexibilización laboral<sup>94</sup>. En todo caso, en relación con Colombia algunos laboristas internacionales interpretaron el capítulo de la Ley 789 que regula la relación de aprendizaje como una medida de “deslaboralización” (p. 73 Bronstein, 2007; Blanco, 2007, p. 207).

---

**Recuadro 4**  
**Ley 789 de 2002**  
**Modificaciones al Código Laboral**

1. Jornada laboral y trabajo en festivos

El trabajo ordinario sería el realizado entre las seis y las veintidós horas, y el nocturno el comprendido entre las veintidós y las seis horas. El trabajo en días festivos se remuneraría con un recargo del 75 % sobre el salario ordinario. Igual recargo se aplicaría si un domingo coincide con otro día de descanso remunerado. El trabajo dominical es ocasional cuando se labore hasta dos domingos en el mes calendario, y habitual cuando se labore tres o más domingos.

2. Indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa:

*Contratos a término fijo*

Los salarios correspondientes al tiempo restante hasta la terminación del contrato. *Contratos a término indefinido*: para salarios inferiores a diez salarios mínimos: treinta días de salario para un tiempo de servicio no mayor de un año; 20 días adicionales sobre los 30 básicos por cada año subsiguiente al primero. *Para salarios iguales o superiores a diez salarios mínimos*: veinte días de salario para un tiempo de servicio no mayor de un año; 15 días adicionales sobre los veinte básicos por cada año subsiguiente al primero.

3. Indemnización por falta de pago al terminarse el contrato

El último salario diario por cada día de retardo, hasta por 24 meses.

Fuente: Ley 789 de 2002 en Cuéllar (2009, p.754).

---

Con la expedición de la Ley 789 de 2002 se alteró la forma tradicional de reformar las instituciones que regulan la relación entre patronos y trabajadores. Más que modificar aisladamente las normas sustantivas relativas a los contratos y la jornada laboral, tales cambios hicieron parte de un conjunto de políticas encaminadas a crear un sistema de protección social. Las variaciones en las contribuciones parafiscales no se presentaron como una reducción aritmética de costos laborales sino

---

<sup>94</sup> La relevancia de la formación de aprendices para la economía de los Estados Unidos fue destacada recientemente por Rajan: “El capital humano también puede construirse a través del entrenamiento en el trabajo. El aprendizaje, especialmente en el sector privado, puede ser importante en inculcar hábitos de trabajo y de comportamiento que puedan ayudar a jóvenes desfavorecidos a mantener un trabajo estable”. Rajan (2010, p. 191).

como un incentivo para la creación de empleo, dentro de una nueva concepción de la protección social<sup>95</sup>.

---

**Recuadro 5**  
**Ley 789 de 2002**  
**Contrato de aprendizaje y entidades de formación**

**1. Tipo de contrato**

Forma especial en el derecho laboral. El aprendiz accede a una formación teórica y práctica en una empresa patrocinadora por máximo dos años, y recibe un sostenimiento mensual que no es salario; en la fase lectiva, el sostenimiento será como mínimo del 50 % del salario mínimo, y en la fase práctica igual al 75 % de dicho salario. Si el aprendiz es estudiante universitario, el sostenimiento no será inferior a un salario mínimo.

**2. Empresas obligadas a vincular aprendices**

Empresas privadas no constructoras, empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta, que ocupen un número de trabajadores no inferior a quince, deben vincular aprendices.

**3. Entidades de formación**

La formación de los aprendices sería impartida por el SENA y por otras instituciones educativas reconocidas por el Estado; pero también por las empresas que satisficieran ciertas condiciones de capacitación exigidas por la ley.

Fuente: Ley 789 de 2002 en Cuéllar (2009, pp. 755-757).

---

#### **6.3.4. Evaluaciones de la Ley 789 de 2002**

Distintas evaluaciones tempranas se adelantaron al transcurrir entre dos y tres años de la expedición de la reforma<sup>96</sup>. En un ejercicio de seguimiento periódico del mercado laboral unos comentaristas observaron que las ganancias ocupacionales imputables a la reforma no podían ser mayores, debido a la combinación adversa de dos factores: la reducción limitada en los costos laborales para el conjunto de las empresas, y la escasa contribución de organismos gubernamentales y de cajas de compensación a la generación de empleos; para entonces, los mismos observadores destacaban el avance en los programas de protección social a cargo de las cajas de compensación (Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social, 2005).

Gaviria (2004) acudió a información provista por la encuesta continua de hogares (ECH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y a evidencia directa aportada por una encuesta empresarial adelantada *ex profeso* para medir los efectos de la reforma. El autor encontró que hasta entonces las previsiones de la ley referentes a los programas de apoyo al desempleado, así como de estímulo al empleo no se habían cumplido, y que los efectos anunciados sobre formalización de empleo se habían alcanzado apenas parcialmente. En

---

<sup>95</sup> Al tiempo con la reforma laboral, se expidió la Ley 797 de 2003, por medio de la cual se incrementaron las cotizaciones para pensiones en 2 pp repartidos entre 2004 y 2006, para contribuir al financiamiento del déficit actuarial del sistema de pensiones.

<sup>96</sup> Una breve e ilustrativa perspectiva del mercado laboral y sus reformas es ofrecida en Bernal (2005).

contraste con estos resultados desapacibles, también advirtió efectos sustanciales de la reforma sobre la contratación de aprendices, así como sobre la reducción del subempleo debido a la insuficiencia de horas; estos últimos efectos se habrían sentido especialmente en el sector de servicios.

Castaño, López y Rhenals (2004) presentaron una lectura de las dos últimas décadas del mercado laboral como contexto de su discusión de los efectos de la Ley 789. Su objetivo era el de evaluar dichos efectos sobre la cantidad y calidad del empleo. Una de sus primeras observaciones fue la de que la reforma habría elevado la elasticidad del empleo con respecto a la actividad económica; así se estaría expresando la flexibilización de la jornada laboral entre horas diurnas y nocturnas y entre días normales y festivos. También encontraron un aumento de la calidad del empleo en las grandes ciudades, y cómo la mayor parte de los efectos plausibles de la reforma se habrían producido mediante la extensión de la jornada diurna y la reducción de los recargos sobre los dominicales y festivos.

Núñez (2005) se propuso inquirir acerca de los efectos de la reforma sobre el desempleo y la estabilidad laboral, específicamente, sobre la duración del empleo, la duración del desempleo y la formalización de las relaciones laborales. Con base en la ECH para 2002 y 2004, el autor documentó una reducción en la permanencia del desempleo, especialmente entre los más jóvenes y los menos calificados. En cuanto a la estabilidad laboral, la investigación encontró un aumento de los menos antiguos y los más veteranos, a costa de los trabajadores con vínculos entre uno y diez años. Al igual que Gaviria (2004) y Castaño, López y Rhenals (2004), el autor concluyó que los cambios legislativos contribuyeron a formalizar la economía y a mejorar la calidad del empleo.

En un estudio a cargo del Banco Mundial (2005) acerca del mercado laboral en Colombia se confirmaron resultados ya mencionados en otros estudios; así, por ejemplo, en relación con el aumento significativo en el empleo de jóvenes trabajadores mediante la nueva modalidad de contratación de aprendices, y en reducción del nivel de informalidad de los trabajadores de menor calificación, en parte por la extensión de la jornada diurna y en parte por la acogida al contrato de aprendizaje. El informe lamentó, entre otros resultados, la ausencia de efectos destacables sobre el empleo de las medidas adoptadas sobre los impuestos a la nómina. En sus recomendaciones el estudio insistió en considerar la reforma de 2002 como un paso adelante, pero apenas intermedio en la modernización de las instituciones laborales; la reforma vista como proceso debería integrar nuevos avances en la regulación laboral y en la protección social (Banco Mundial, 2005).

En una evaluación mucho más reciente Guataquí y García (2009) analizaron los efectos de la reforma sobre las horas trabajadas y la duración del desempleo. Los autores encontraron que la jornada media de trabajo se amplió, y que tanto el número de personas que laboraban horas extras, como las horas extras efectivamente trabajadas también se incrementaron. Igualmente, concluyeron que gracias a la reforma la probabilidad de salir de la situación de desempleo aumentó significativamente.

## 6.4. Otros desarrollos de la normatividad laboral

### 6.4.1. *Ley 1010 de 2006 sobre acoso laboral*

El Decreto Legislativo 2663 de 1950 de expedición del CST en su Título Preliminar expuso una serie de principios generales de regulación de la relación entre el patrono y el trabajador. Dicha relación estaba concebida en términos de *subordinación*, de acuerdo con los términos establecidos por el contrato de trabajo; en este sentido, era una relación vertical. Durante la última década la legislación y la jurisprudencia continental han incursionado en el reconocimiento de efectos horizontales en la relación laboral, anteponiéndose a los derechos y obligaciones típicas que se derivan del contrato laboral a la luz del CST. En Colombia una de tales incursiones fue la expedición de la Ley 1010 de 2006 por la cual se adoptaron “medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo”<sup>97</sup>.

En su artículo primero la Ley 1010 define el objeto de su expedición y los bienes protegidos por ella: “La presente ley tiene por objeto definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública”. Y como bienes jurídicos protegidos por las nuevas normas, la ley cita textualmente los siguientes: “el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los trabajadores y empleados, la armonía entre quienes comparten un mismo ambiente laboral y el buen ambiente en la empresa” (*Diario Oficial* núm. 46.116).

La ley definió las modalidades de acoso laboral, circunstancias agravantes y conductas atenuantes, los comportamientos que constituyen acoso laboral, medidas preventivas y correctivas del acoso laboral, el tratamiento sancionatorio si hubiere lugar a ello, y garantías contra actitudes retaliatorias, entre otras medidas.

### 6.4.2. *Decretos 4369 y 4588 de 2006 sobre empresas de servicios temporales y cooperativas de trabajo asociado*

La Ley 50 de 1990 consagró una sección completa (artículos 71 a 94) a las empresas de servicios temporales. El Decreto 4369 de 2006 fue expedido para desarrollar dichos mandatos legales; el decreto definió explícitamente los casos en los cuales las empresas usuarias podrían contratar servicios con las temporales, siguiendo lo dispuesto en la Ley 50 de 1990 (artículo 77): cuando se tratare de labores ocasionales, accidentales o transitorias; para el reemplazo de personal en vacaciones, licencias o incapacidades; y para atender incrementos en la producción, transporte o ventas de productos en períodos estacionales. Igualmente, el Decreto 4369 estableció las obligaciones de tales empresas, especialmente la constitución de una póliza de garantía en favor de los trabajadores en misión para asegurar el pago de

---

<sup>97</sup> Ley 1010 de 2006, del 23 de enero (*Diario Oficial* núm. 46.116).

sus salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones en caso de iliquidez de la empresa de servicios temporales; así como la afiliación de los trabajadores al sistema de seguridad social integral<sup>98</sup>.

El Decreto 4588 de 2006 reglamentó el funcionamiento de las cooperativas de trabajo asociado: definió su objeto social, así como el trabajo asociado cooperativo, y estableció las condiciones para contratar con terceros; prohibió explícitamente que las cooperativas pudieran actuar como empresas de intermediación laboral, o disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a terceros; estableció la responsabilidad de las cooperativas frente al sistema de seguridad social integral; y, en general, proveyó disposiciones para evitar abusos en la utilización de la figura contractual de las cooperativas de trabajo asociado<sup>99</sup>.

## 6.5. La Jurisprudencia

En las últimas dos décadas la jurisprudencia ha tenido una importancia sin precedentes en el desarrollo institucional del continente. El laboral ha sido un campo especialmente prolífico. Los principios clásicos de protección al trabajo, estabilidad y primacía de la realidad han encontrado apoyo institucional y nuevos desarrollos en la jurisprudencia. Igualmente, las cortes han llevado a la práctica la doctrina francesa del bloque de constitucionalidad, incorporando derechos fundamentales reconocidos internacionalmente en las legislaciones laborales de los países<sup>100</sup>.

En Colombia los desarrollos correspondientes han corrido por cuenta de la Corte Constitucional. Aunque su influencia se ha extendido ampliamente en el espectro laboral, en esta revisión se incluyen solo algunos ejemplos para ilustrar sus alcances en temas sensibles de la vida laboral<sup>101</sup>.

### 6.5.1. Estabilidad laboral

La visión preponderante de estabilidad laboral en América Latina, y en Colombia explícitamente desde 1950, fue resumida por el tratadista laboral Mario de la

---

<sup>98</sup> Ministerio de la Protección Social, Decreto 4369 de 2006, del 4 de diciembre (mimeo).

<sup>99</sup> Dos años más tarde fue expedida la Ley 1233 de 2008 por la cual se impusieron requisitos y prohibiciones a las cooperativas de trabajo asociado. Entre los primeros se incluyeron aportes especiales con destino al SENA, al ICBF, y a las cajas de compensación familiar; igualmente, la afiliación y pago de los aportes de los trabajadores asociados a la seguridad social integral (salud, pensión y riesgos profesionales), y el derecho irrenunciable por parte de los trabajadores asociados a recibir una remuneración mensual que no podría ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Entre las segundas, se estableció que las cooperativas mencionadas no podrían actuar como empresas de intermediación laboral, ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a terceros. El texto de la Ley 1233 de 2008 puede consultarse en sitios como <http://www.actualicese.com>

<sup>100</sup> Ampliaciones de estos desarrollos institucionales en el continente y en varios países por separado son ofrecidas en Bronstein (2007).

<sup>101</sup> Una amplia discusión de la jurisprudencia laboral de las últimas dos décadas es ofrecida por Cuéllar (2009).

Cueva. Según él, la estabilidad en el trabajo “es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación” (De la Cueva, 2001; citado por Benítez, Bermúdez, González, Hernández, Rodríguez y Sánchez (2006, p. 15)). Esta noción, ampliamente cuestionada en otras latitudes desde los años ochenta, e igualmente en las propuestas de reforma laboral planteadas en Colombia desde décadas atrás, fue sometida a la consideración de la Corte Constitucional.

La “estabilidad en el empleo” es un principio mínimo fundamental expuesto en el artículo 53 de la Carta, como se mencionó. Al respecto, la Corte advirtió que no existe una única interpretación del concepto de estabilidad laboral; concretamente, estabilidad no significa siempre, estabilidad absoluta. En una sentencia de 1998 acerca de los alcances de la acción de tutela para garantizar el reintegro de personas retiradas de su cargo, la corporación se expresó en los siguientes términos:

[...] frente a la estabilidad existen variadas caracterizaciones: desde la estabilidad impropia (pago de indemnización) y la estabilidad precaria (caso de los empleados de libre nombramiento y remoción que pueden ser retirados en ejercicio de un alto grado de discrecionalidad), hasta la estabilidad absoluta (reintegro derivado de considerar nulo el despido), luego no siempre el derecho al trabajo se confunde con estabilidad absoluta<sup>102</sup>.

En perspectiva histórica, quienes abogaban por la estabilidad laboral a mediados de los años sesenta, cuando se expidió el Decreto-Ley 2351 de 1965, defendían una noción absoluta de estabilidad. Sobre esta versión de estabilidad recayó la crítica de la OIT en su informe *Hacia el pleno empleo* de 1970, reiterada en las propuestas de reforma laboral de las siguientes décadas.

### **6.5.2. Empleo y reformas laborales**

Los proyectos de reforma orientados a la flexibilización del mercado laboral, del corte de los aprobados en la Ley 50 de 1990 y en la Ley 789 de 2002, no podrían salir airosos si no se contara con una doctrina como la siguiente: “La promoción del empleo es una finalidad de importancia constitucional suficiente para autorizar una Reforma Laboral que reduzca ciertas protecciones a los trabajadores, siempre y cuando esa reducción resulte adecuada, indispensable y proporcionada al propósito buscado”<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Sentencia SU-250 del 26 de mayo de 1998. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>103</sup> Sentencia C-038 del 27 de enero de 2004. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre.

La doctrina abre espacio a las reformas flexibilizadoras, pero también impone restricciones, en el sentido de que los cambios institucionales sean proporcionales al propósito buscado.

### **6.5.3. El salario y sus reajustes**

#### *6.5.3.1. A trabajo igual, salario igual*

La Corte hace explícito su reconocimiento de principios universalmente aceptados en contra de la discriminación salarial:

La discriminación salarial atenta contra la IGUALDAD como derecho fundamental constitucionalmente protegido e inherente a la relación laboral. Lo cual implica, en principio, que habrá discriminación cuando ante situaciones iguales se da un trato jurídico diferente, por eso se proclama el principio “A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL”<sup>104</sup>.

#### *6.5.3.2. Remuneración móvil para el salario mínimo y los demás salarios*

El Artículo 53 de la Carta habla, precisamente, de la remuneración MÓVIL. No solo comprende al salario mínimo sino a todos los salarios puesto que ello es una lógica consecuencia de la naturaleza sinalagmática y conmutativa de la relación laboral, prueba de lo cual es el reajuste automático de todas las pensiones. Sería absurdo que AL TRABAJADOR PASIVO se le reajustara su pensión y no se le reajustara su salario AL TRABAJADOR ACTIVO. Por consiguiente, si a un trabajador se le fija un salario y se mantiene el mismo guarismo por más de un año a pesar de que la cantidad y calidad del trabajo permanecen inmodificables, mientras el valor del bien producido aumenta nominalmente, en razón de la depreciación de la moneda, se estaría enriqueciendo injustamente el empleador en detrimento del derecho que tiene el asalariado a recibir lo justo, y esto no sería correcto en un Estado, una de cuyas finalidades esenciales es garantizar la vigencia de un orden justo<sup>105</sup>.

#### *6.5.3.3. Igual relevancia de la inflación esperada y de la observada para la fijación del salario mínimo*

La Ley 278 de 1996, artículo 2, estableció que la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales tendría, entre otras funciones, la de

---

<sup>104</sup> Sentencia T-102 del 13 de marzo de 1995. Magistrado ponente: Alejandro Martínez. Es una reiteración del principio general presente en el CST (artículo 144): “A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, [...] No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales” (Cuéllar, 2009, p. 423).

<sup>105</sup> Sentencia T-102 del 13 de marzo de 1995. Magistrado ponente: Alejandro Martínez.

“Fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia”. Igualmente, en su artículo 8 estableció que, en caso de no lograrse el consenso en la fijación del salario mínimo, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta Directiva del Banco de la República y la productividad acordada por el Comité Tripartito de Productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC)<sup>106</sup>

[...] en el entendido de que, al fijar el salario mínimo, en caso de no haberse logrado Consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su decreto, atendiendo, con el mismo nivel e incidencia, además de la meta de inflación del siguiente año, a los siguientes parámetros: la inflación real del año que culmina según el índice de precios al consumidor; [...] <sup>107</sup>.

Así, en ausencia de consenso en la Comisión Permanente al definir el salario mínimo, el gobierno deberá consultar, atribuyéndoles igual importancia, no solo la inflación esperada, sino la inflación observada, además de las otras variables explícitamente citadas en la Ley 278 de 1996.

#### *6.5.3.4. Reajustes salariales diferentes según la escala de salarios*

[...] la Corte subraya que Colombia es un Estado Social de Derecho y por ello estima que, al estar fundado en el respeto a la dignidad humana y en la protección del trabajo, el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario debe ser interpretado en sentido amplio. [...] Lo anterior significa entonces que el Artículo 53 protege la movilidad salarial tanto de los servidores públicos que ganan uno o dos salarios mínimos, como de los que están ubicados en escalas salariales superiores. [...] Sin embargo, dicho aumento salarial no tiene que ser idéntico para todos. La igualdad matemática o mecánica es contraria al principio según el cual, los iguales deben ser tratados igual y los diferentes deben ser tratados diferente. Este principio ha sido continuamente reiterado por la Corte pues ocupa una posición medular en un Estado Social de Derecho, en el que la igualdad no es formal, sino sustantiva o real. Siguiendo este orden de ideas, la Corte constata que entre los servidores públicos hay diferencias salariales de gran magnitud. Es decir, la brecha entre los servidores de bajos salarios y los de salarios altos es extensa y además ha aumentado en la década de los años noventa. Por lo anterior,

---

<sup>106</sup> Ley 278 de 1996 (consúltese en <http://www.dmsjuridica.com>).

<sup>107</sup> Sentencia C-815 del 20 de octubre de 1999. Magistrado ponente: José Gregorio Hernández.

la Corte concluye que debe hacerse un aumento para todos estos servidores públicos, aunque éste no tiene que hacerse en el mismo porcentaje para todos<sup>108</sup>.

Esta breve recopilación de extractos de sentencias de la Corte Constitucional en materia laboral apenas es ilustrativa de la trascendencia que tiene y puede llegar a tener la jurisprudencia en el diseño futuro de las instituciones laborales. Así como en el pasado la iniciativa gubernamental con proyectos de ley, o bajo estados de excepción mediante decretos-leyes, o el legislador, por medio de leyes o de actos legislativos, nutrían las instituciones laborales, en el presente la jurisprudencia participa de la capacidad de modificar dichas instituciones.

## 7. CONCLUSIONES

Primera. En este documento se ha presentado una síntesis del proceso histórico de surgimiento de las instituciones laborales. A lo largo del tiempo, sus promotores defendieron su creación argumentando que con ellas se contribuiría a la eficiencia del mercado de trabajo y al logro de objetivos redistributivos.

Segunda. Hacia 1980 era manifiesta la insatisfacción con los resultados obtenidos de las instituciones laborales existentes; se dudaba de sus contribuciones a la eficiencia, y en algunos casos se consideraba que sus efectos sobre la estabilidad laboral habían sido negativos.

Tercera. Los últimos veinte años han sido fructíferos en la provisión de nuevas instituciones laborales. Varias de ellas han enfatizado en el sello protector del trabajo, como ocurrió al expedirse la Carta de 1991. Otras, sin descuidar la protección del trabajo, han procurado dotar al mercado laboral de una mayor flexibilidad numérica, como ocurrió con las leyes 50 de 1990 y 789 de 2002, o de una nueva concepción de la protección social, como ocurrió también con la Ley 789 de 2002.

## REFERENCIAS

- ABRAHAM, K. Y S. HOUSEMAN (1994): “Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility?, Lessons from Germany, France, and Belgium”, en *Social Protection versus Economic Flexibility: Is There a Trade-Off?*, NBER Chapters, pp. 59–94. National Bureau of Economic Research, Inc.
- AMABLE, B., L. DEMMOU Y D. GATTI (2011): “The Effect of Employment Protection and Product Market Regulation on Labour Market Performance: Substitution or Complementarity?”, *Applied Economics*, vol. 43(4), pp. 449–464.
- ARANGO, L., P. HERRERA Y C. POSADA (2007): “El salario mínimo: aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países”, Borradores de Economía, núm. 436, Banco de la República, Bogotá.

---

<sup>108</sup> Sentencia C-1064 del 10 de abril de 2001. Magistrados ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba.

- AUER, P. Y S. CAZES (2003): *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*. International Labor Office (ILO), Ginebra.
- AVELLA, M. (2008): “Perspectivas de crecimiento del gasto público en Colombia, 1925-2003 ¿Una visión descriptiva à la Wagner, o à la Peacock y Wiseman?”, Borradores de Economía, núm. 544, Banco de la República de Colombia.
- AVELLA, M. (2010): “Las instituciones laborales en Colombia. Contexto histórico de sus antecedentes y principales desarrollos hasta 1990”, Borradores de Economía núm. 613, Banco de la República de Colombia.
- AYALA, U. (1981): “El empleo en las grandes ciudades colombianas”, Documento CEDE núm. No 65, Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1998): *Principales indicadores económicos, 1923-1997*. Banco de la República, Bogotá.
- BANCO MUNDIAL (2005): “Labor Market Adjustment, Reform and Productivity in Colombia: What are the Factors that Matter?”, General economy, macroeconomics and growth study, núm 32068, Banco Mundial.
- BAYLISS, F. (1962): *British Wages Councils*. B. Blackwell.
- BENÍTEZ, J., K. BERMÚDEZ, L. GONZÁLEZ, W. HERNÁNDEZ, M. RODRÍGUEZ Y D. SÁNCHEZ (2006): *El principio de estabilidad laboral en los pronunciamientos de la Corte Constitucional 1992-2005*, vol. 1. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, 1 edición.
- BERNAL, R. (2005): “El mercado laboral colombiano: ¿Qué ha pasado, qué se ha hecho y qué falta por hacer?”, *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo (edición especial de los 35 años).
- BERNAL, R. Y M. CÁRDENAS (2003): “Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996”, *NBER*, Working Papers, núm. 10077, National Bureau of Economic Research, Inc.
- BERRY, R. (2001): *Labor Market Policies in Canada and Latin America: Challenges of the New Millennium*. Kluwer Academic Publishers.
- BERTOLA, G. (2009): “Labour Market Regulation: Motives, Measures, Effects”, *Conditions of Work and Employment Series* núm. 21, ILO.
- BLANCHARD, O. (2005): “European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas”, *NBER*, Working Papers, núm. 11750, National Bureau of Economic Research, Inc.
- BLANCO, O. (2007): “Evolución del derecho del trabajo en Colombia, 1957-2007”, en *Cincuenta años de Derecho del Trabajo en América Latina*, ed. A. Bronstein.

- BLANK, R. Y R. FREEMAN (1994): "Evaluating the Connection between Social Protection and Economic Flexibility", en *Social Protection Versus Economic Flexibility: Is there a Trade-Off?*, ed. R. Blank, NBER Chapters, pp. 21-42, National Bureau of Economic Research, Inc.
- BOERI, T. Y J. VAN OURS (2008): *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton.
- BOOTH, A. (1995): *The Economics of the Trade Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BOTERO, F. (1991): "Es urgente reformar el sistema de seguridad social", en *La seguridad social: una reforma pendiente*, ed. C. Molina. Fedesarrollo y Fasescolda, Bogotá.
- BOURGUIGNON, F. (1985): "The Labor Market in Colombia: An Overview of its Evolution over the Past Three Decades", Report prepared for the World Bank, World Bank, Wáshington D.C.
- BREAK, G. (1977): "Social Security as a Tax", en Boskin, M. (editor) *The Crisis in Social Security: Problems and Prospects*, Institute for Contemporary Studies, California.
- BRONSTEIN, A. (2007): *Cincuenta años de derecho del trabajo en América Latina*, Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires, Argentina.
- CAHUC, P. Y A. ZYLBERBERG (2004): *Labor Economics*. The MIT Press, Cambridge.
- CAHUC, P. Y A. ZYLBERBERG (2006): *The Natural Survival of Work. Job Creation and Job Destruction in a Growing Economy*. The MIT Press, Cambridge.
- CAÑÓN, L. (2008): "Introducción a la seguridad social", en Conti, A. (director académico,) *Manual de derecho laboral*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- CASTAÑO, E., H. LÓPEZ Y R. RHENALS (2004): "La reforma laboral de 2002 y sus impactos: *In medio stat virtus*", *Perfil de coyuntura económica*, CIDE, Medellín.
- CASTRO, J. (1982): *Constitución política de Colombia: concordancias, referencias históricas, índices y compilación*. Fundación Friedrich Naumann.
- CUÉLLAR, M. (2009): *Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia. Un siglo de historia laboral*. núm. 1. Universidad de los Andes - Facultad de Derecho y Asobancaria.
- DÍAZ, A. (1997): "La verdadera historia de la creación del SENA", documento de trabajo, Formación de docentes. SENA.

- ECHEVERRY, J. Y M. SANTAMARÍA (2004): “The Political Economy of Labor Reform In Colombia”, Documentos CEDE, núm. 003618, Universidad de los Andes - CEDE.
- EHRENBERG, R. Y R. SMITH (2000): *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*.
- ESCOBAR, I. (1975): *Los conflictos colectivos de trabajo en Colombia*. Editorial Temis.
- ESCUELA NACIONAL SINDICAL (2005): Revista *Cultura y Trabajo*.
- FELDSTEIN, M. (1977): “Social security”, en *The Crisis in Social Security: Problems and Prospects*. Institute for Contemporary Studies.
- FREEMAN, R. (2008): “Labour Market Institutions”, en *The New Palgrave Dictionary of Economics*, ed. S. N. Durlauf, y L. E. Blume. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- FRIEDMAN, M. (1977): “Payroll Taxes, no; General Revenues, yes”, en *The Crisis of Social Security Problem and Prospects*.
- FUNDACIÓN BERTELSMANN (2008): “La reestructuración del mercado laboral alemán”, MIMEO.
- GALTIER, B. Y J. GAUTIÉ (2003): “Flexibility, Stability and the Interaction between Employment Protection and Labour Market Policies in France”, en *Employment stability in an age of flexibility: evidence from industrialized countries*.
- GAVIRIA, A. (2004): “Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?”, Documentos CEDE núm. 3140, Universidad de los Andes, Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico.
- GAVIRIA, C. (1990): *Discurso de posesión del señor Presidente de la República de Colombia, César Gaviria Trujillo: agosto 7 de 1990*. Presidencia de la República.
- GONZÁLEZ, G. (1978): *Derecho colectivo del trabajo. Tomo I. Cuestiones generales, aspecto histórico y estructura sindical*, Derecho colectivo del trabajo. Futura grupo editorial Ltda.
- GUATAQUÍ, J. Y A. GARCÍA (2009): “Efectos de la reforma laboral: ¿Más trabajo y menos empleos?”, *Ensayos sobre política económica - Banco de la República*, vol. 27(núm. 60).
- HART, R. (1984): *The Economics of Non-wage Labour Costs*. Allen & Unwin.
- HECKMAN, J. Y C. PAGÉS (2001): “El costo en términos del empleo de las regulaciones del mercado laboral: Lecciones de América Latina y el Caribe”, en *Empleo y economía: memorias*. Banco de la República.

- HECKMAN, J. Y C. PAGÉS (2003): “Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean”, NBER Working Papers núm. 10129, National Bureau of Economic Research, Inc.
- KUGLER, A. (2004): “The Effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility. Evidence from the Colombian Labor Market”, en *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*, ed. J. J. Heckman, y C. Pagés, NBER Chapters, pp. 183–228. University of Chicago Press.
- KUGLER, A. (2005): “Wage-shifting Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia”, *Journal of Public Economics*, vol. 89(núm. 2-3), pp. 487–500.
- KUGLER, A. Y M. KUGLER (2008): “Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia”, NBER Working Papers núm. 13855, National Bureau of Economic Research, Inc.
- LESTER, R. (1966): “Manpower in the American Scene”, en *The Changing American Economy*, ed. J. Coleman, Voice of America. Forum lectures, Washington, D. C. United States Information Agency.
- LONDOÑO, J. (1987): “La dinámica laboral y el ritmo de actividad económica: Un repaso empírico de la última década”, en *El problema laboral colombiano. Informe de la misión Chenery*, chap. 4.
- LONDOÑO, J. (2001): “Eras en la protección social latinoamericana”, MIMEO. Seminario La Teoría del Desarrollo en los albores del siglo XXI. Santiago de Chile.
- LORA, E. Y M. HENAO (1995): “Efectos económicos y sociales de la legislación laboral”, en *Coyuntura Social. Retos laborales y educativos*. Fedesarrollo.
- LORA, E. Y C. PAGÉS (1997): *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*, Working Paper Series. Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe.
- MADSEN, K. (2003): ““Flexicurity” through Labor Market Policies and Institutions in Denmark”, en *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*.
- MARULANDA, J. (1958): *Memoria de hacienda presentada al congreso nacional de 1958*. Imprenta del Banco de la República, Bogotá.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1990): “Proyectos de reformas de las instituciones laborales. Comisión para la reforma de instituciones laborales”, MIMEO. Bogotá.
- MITCHELL, J. (1957): “Brief History of the American Labor Movement”, United States Department of Labor, Washington, D.C.

- MONCAYO, V. Y F. ROJAS (1978): *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, Libros de La Carreta. La Carreta.
- MTS (1991): *Compilación de la reforma laboral*. MTS.
- NÚÑEZ, J. (2005): “Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia”, Documentos CEDE, núm. 43, Universidad de los Andes - CEDE.
- NEWMARK, D. Y W. WASCHER (2008): *Minimum Wages*. MIT Press, Cambridge, London.
- OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL (2005): “Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana”, documento de trabajo Boletín N.6, Universidad Externado de Colombia.
- OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL (2010): “La parafiscalidad laboral en Colombia”, Boletín 12, Universidad Externado de Colombia.
- OCAMPO, J. Y M. RAMÍREZ (1986): “Misión de empleo. Informe final.”, MIMEO. Bogotá.
- OCAMPO, J. Y M. RAMÍREZ (1987): *El problema laboral colombiano. Informes de la Misión Chenery.*, vol. II. Contraloría General de la República.
- OCAMPO, J., F. SÁNCHEZ Y C. TOVAR (2000): “Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, (núm. 72), pp. 53-78.
- OCAMPO, J. Y L. VILLAR (1982): “Metodología para calcular el efecto de la retroactividad de la cesantía”, Documento CEDE 82-69, Uniandes, Bogotá.
- OCDE (1994): “The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies”, .
- OCDE (2006): “Economic Outlook”, OCDE, París.
- OIT (1970): “Hacia el Pleno Empleo. Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo”, Biblioteca Banco Popular, Bogotá.
- OIT (1995): “El empleo en el mundo. Un informe de la OIT”, Ginebra.
- OSTERMAN, P. (2003): “Flexibility and Commitment in the United States Labour Market”, en *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*.
- PASSET, O. (2003): “Stability and Change: Japan’s Employment System Under Pressure”, en *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*.

- PISSARIDES, C. (2001): "Employment Protection", *Labour Economics*, vol. 8(núm. 2), pp. 131–159.
- POSADA DE LA PEÑA, F. (1995): *Libertad para trabajar: la ley 50 de 1990 y la política laboral : Filosofía, historia y comentarios*.
- RAJAN, R. (2010): *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton University Press.
- REVISTA DEL PETRÓLEO (1957): "Decreto aumento de salarios a todos los trabajadores del país", *Revista del Petróleo*, (núm. Edición N 77), Bogotá.
- REYES, A. (1987): "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", en *El problema laboral colombiano. Informes de la Misión Chenery*.
- REYNOLDS, L. (1949): *Labor Economics and Labor Relations*. Fifth printing edn.
- REYNOLDS, L., S. MASTERS Y C. MOSER (1991): *Labor economics and labor relations*. Tenth edition edn.
- SÁCHICA, L. (1995): "Constitución Política de la República de Colombia. Comentada, concordada, titulada, actualizada", *Biblioteca Jurídica OIKE*.
- SENA (1977): "20 años del SENA en Colombia, 1957-1977", Bogotá.
- SILVA, M. (2005): *Flujos y reflujos: proyección de un siglo de derecho laboral colectivo colombiano*. Bogotá [Colombia] : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- URRUTIA, M. (1968): *Empleo y desempleo en Colombia*. CEDE, Universidad de los Andes.
- URRUTIA, M. (1969): *Historia del sindicalismo en Colombia*. Ediciones de la Universidad de los Andes.
- URRUTIA, M. (1981): "El defensa del salario integral y las prestaciones sociales", *Revista Coyuntura Económica. Fedesarrollo*.
- VELÁSQUEZ, M. (1982): "Evaluación del régimen salarial y prestacional colombiano", *Anif*, vol. 17(núm. 149), pp. 709–748.
- VIVAS, J., H. GÓMEZ Y C. CABALLERO (1983): *Desarrollo social en la década del 70*. Fedesarrollo, DNP, Unicef. Editorial Presencia, Bogotá.

## COMENTARIOS

### LAS INSTITUCIONES LABORALES COLOMBIANAS. CONTEXTO HISTÓRICO Y PRINCIPALES DESARROLLOS DESDE 1990

---

Miguel Urrutia

El ensayo es una revisión muy valiosa de la historia de la legislación laboral en Colombia, y complementa el ensayo anterior de Avella titulado “Antecedentes de las instituciones laborales en Colombia hasta 1950”. En este trabajo se hace un paralelismo valioso entre los desarrollos en la legislación en Europa, los Estados Unidos y algunos países latinoamericanos, y las innovaciones en esta materia en Colombia. La conclusión clara es que la legislación extranjera, particularmente la europea, así como las decisiones de la OIT, tuvo mucha influencia en el momento y el tipo de normas adoptadas en Colombia.

El relato histórico muestra al mismo tiempo la dificultad de concretar las reformas laborales. Los temas se estudian largamente por comisiones organizadas por los gobiernos y después en el Congreso y se convierten en legislación con bastante rezago. Antes de 1991 parte de la legislación laboral se expidió por decreto extraordinario, y solo posteriormente fue convertida en ley.

Mauricio Avella discute en algunos casos la economía política de la adopción de la legislación, pero en el futuro sería útil analizar más a fondo este fenómeno. Por ejemplo, la declaratoria de huelga general para presionar cambios propuestos por los grupos sindicales. Por ejemplo, Avella menciona la relación entre el Decreto 2351 de 1965 y una huelga general. El Decreto Legislativo 2350 de 1944 fue el resultado del apoyo masivo en las calles de los sindicalistas al gobierno de Alfonso López Pumarejo en el momento del golpe de Pasto.

Otras iniciativas laborales salen de un ministerio sin muchos antecedentes o preparación. Me parece que la extensión del seguro de salud para familiares en el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS) fue iniciativa del Ministerio de Salud. El ministro Antonio Ordoñez Plaja, en el gobierno de Carlos Lleras, encontró que las cotizaciones a salud de los afiliados al ICSS podían financiar la salud de los familiares. Esto era cierto en ese momento, pero hoy sabemos que no lo son para financiar la salud de los jubilados y sus familias en el siglo XXI. Tengo la sospecha de que el ministro Juan Luis Londoño también presentó y volvió ley la universalización del seguro de salud en Colombia con base en discusiones en los Estados Unidos, las cuales analizaban las ventajas en costos de seguros de salud

prestados por empresas privadas que compitieran en el mercado. Es claro ahora que ese sistema se ha vuelto distorsionador del mercado de trabajo en Colombia y totalmente desfinanciado. ¿Había mucha presión en la época para una reforma de tal envergadura? Lo dudo.

En un estudio de 1991 señalé: “la extensión de la seguridad social en salud del tipo ISS rápidamente absorbería recursos por el equivalente a 73 % del actual presupuesto nacional. Obviamente no tiene sentido extender la actual seguridad social en salud”<sup>109</sup>. Hubo mucha oposición del cuerpo médico, y es diciente que Avella no menciona que el tema se hubiera tratado en la Comisión de Estudios para Reforma de las Instituciones Laborales convocada en 1990. El diseño de la universalización de los seguros de salud se discutió casi una década adicional en los Estados Unidos, antes de concretarse en la reforma Obama. En Colombia la discusión anterior a la ley fue mucho menos profunda y políticamente menos intensa. Por eso hablo de la importancia de la agenda de un ministro, además del apoyo presidencial.

El otro caso que se puede catalogar como de iniciativa gubernamental es la decisión de establecer el sistema de pensiones en el ICSS en 1967. El gobierno crea las pensiones de vejez, invalidez y muerte en el ICSS para los empleados privados con un sistema financiero no viable desde el punto de vista de economía política. En primer lugar, se preveía que la cotización se aumentaría a medida que pasara el tiempo, y las pensiones se ajustarían solo parcialmente por la inflación. Durante décadas ningún gobierno aumentó la cotización, y la presión para ajustar las pensiones por el 100 % de la inflación incrementó hasta que esto se hizo. En los años noventa se agotaron las reservas para pensiones y el presupuesto nacional tuvo que comenzar a financiar los faltantes para cubrir unas pensiones que políticamente no se podían dejar de pagar. Para financiarlas se tuvo que aumentar el parafiscal con ese destino, y dicho incremento no solucionó el déficit del sistema, afectando la creación de empleo. También, convirtió el pago de pensiones en el gasto público el más regresivo del presupuesto nacional.

¿Hubo conciencia en el gobierno de Carlos Lleras del monstruo que se estaba creando, y cuáles fueron las discusiones y los estudios en la época? ¿Qué grupos en la sociedad presionaron la reforma? ¿Por qué se le encomendó el manejo de las reservas al Instituto de Fomento Industrial (IFI) y el Banco Central Hipotecario (BCH), y por qué estas dos entidades le produjeron con el tiempo tan bajas rentabilidades o pérdidas a esos ahorros?

Termino comentando la conclusión principal que uno deriva del recuento de Avella. Ninguna reforma laboral específica es responsable de que Colombia tenga las tasas de desempleo más altas en América Latina. Pero la combinación de varias reformas sí han afectado la creación de empleo. Algo contribuyen los parafiscales destinados al SENA, el ICBF y las cajas de compensación familiares pero mucho las cotizaciones para salud y pensiones, y aun más la financiación futura de los déficits de estas instituciones laborales. El empleo también se afecta por el nivel

---

<sup>109</sup> Urrutia (1991), “Política macroeconómica y seguridad social”, en Arias *et al.*, *Seguridad social: una reforma pendiente*, Bogotá: Fedesarrollo y Fasecolda, pp. 99-100.

relativamente alto del salario mínimo, pero el efecto negativo de este es mayor por la presencia de los impuestos de seguridad social y de los parafiscales.

La legislación laboral tampoco contribuye a mejorar la distribución de ingresos, si se tiene en cuenta que el sistema de pensiones es fuertemente regresivo, el salario mínimo no beneficia a los más pobres y las actividades de las cajas de compensación tampoco. Pero políticamente estas instituciones se han vuelto *intocables*.

Políticamente, con gran probabilidad la única manera de eliminar los efectos negativos sobre el empleo y la equidad de estas instituciones será mediante una reforma tributaria progresiva que haga posible eliminar los parafiscales y la cotización a salud con impuestos sobre la nómina, y que la salud, el SENA, el ICBF y parte de la labor de las cajas se financie por el presupuesto con los ingresos generados por esa reforma. Además, aunque políticamente difícil, sería importante que el salario mínimo en términos reales no tuviera durante un tiempo aumentos sustanciales.

## REFERENCIAS

URRUTIA, M. (1991): “Política macroeconómica y seguridad social”, en *Seguridad social: una reforma pendiente*, ed. A. et al., pp. 99–100. Fedesarrollo y Facecolda.

## 2 EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO: TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

---

Hugo López Castaño\*

Este capítulo pretende examinar, con base en series largas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para siete ciudades, las principales tendencias del mercado laboral colombiano.

La sección 1 se ocupa de las tendencias de largo plazo del empleo urbano, donde se encuentra que el moderno ha estado sesgado en favor del trabajo con alguna formación superior y en contra del menos educado, en contraste con la abundancia relativa de fuerza de trabajo que cuenta con máximo bachillerato: por eso el empleo informal subió con la crisis de finales de los años noventa y no ha vuelto a bajar.

El comportamiento de largo plazo de la participación laboral y el desempleo urbanos se describen en la sección 2: habían vuelto a caer en lo corrido de la década pasada, volvieron a elevarse entre 2008 y 2010 y apenas están comenzando a ceder con la recuperación reciente.

La tercera sección hace una breve mención de la problemática laboral en el sector rural: no se trata del desempleo sino de la pobreza.

La sección 4 se ocupa de la naturaleza de la demanda por servicios informales: las cifras sugieren que es de calidad inferior y de una elasticidad ingreso muy baja y se ocupa también de los determinantes de sus ingresos reales (salario moderno no calificado y tasa de desempleo).

La sección 5 sintetiza los efectos generados por las tendencias del mercado laboral urbano: participación decreciente de los trabajadores sin educación superior en los ingresos laborales; elevada rotación de los asalariados poco educados y discriminación contra los más pobres en los enganches de personal; intensificación del ciclo de vida laboral que, con la edad, lleva los menos educados, de los empleos

---

\* El autor agradece la colaboración de dos profesionales de la Sucursal del Banco en Medellín. Francisco Lasso se encargó de la reconstrucción de las series de las encuestas del DANE y del procesamiento de otras encuestas complementarias; sin su concurso este escrito no hubiera sido posible. Jorge Tamayo por su trabajo econométrico que debe ser objeto de una publicación especial (me he limitado a citar brevemente sus resultados).

asalariados a los informales; onerosas cargas sociales para la sociedad en salud y en pensiones.

La sexta sección se ocupa del papel que puede haber desempeñado la política del salario mínimo en la evolución del empleo moderno y la informalidad, y aunque queda mucho por hacer en materia de investigación para esclarecer las responsabilidades relativas que tienen los factores externos y los internos en la sustitución de largo plazo del empleo moderno poco educado por el más educado, se presentan evidencias que sugieren que la política del salario mínimo ha acentuado esa tendencia. En todo caso, se muestra que el salario mínimo no ayuda a los más pobres y perjudica la generación de empleo moderno no calificado.

El artículo termina con un examen de la coyuntura laboral de 2010-2011 (sección 7) para mostrar que con la reactivación económica se han acentuado las tendencias de largo plazo.

En los anexos se incluyen las principales cifras laborales (empleo y salarios en siete ciudades principales) referentes al período 1984-2010.

El presente artículo es esencialmente descriptivo. Es cierto que no hay descripción pura, pues aquella suele estar sustentada en alguna teoría, aunque sea implícita. Con todo, a pesar de que se sugieren algunas hipótesis explicativas (que podrían ser una agenda para posteriores investigaciones en economía laboral), el objetivo central no es principalmente teórico sino más bien empírico: leer lo que muestran las series de 27 años de las encuestas de hogares para las principales ciudades.

El texto contiene algunos corolarios de política, pero no pretende evidenciarlos todos. La primera versión preliminar publicada en Borradores de Economía (núm. 606) contenía una sección especial sobre políticas de empleo; en el contexto nacional de la campaña presidencial colombiana para el mandato 2010-2014, se justificaba su presencia para sugerir a los candidatos estrategias de mercado laboral. Superada tal coyuntura, no pasa lo mismo hoy en día, a pesar de que destacados lectores de aquella versión me han sugerido conservar y desarrollar esa sección para esta nueva obra. Cabe, además, destacar que el gobierno del presidente Santos ha hecho aprobar la Ley 1429 de formalización y generación de empleo, y en todo caso ha emprendido programas que inciden sobre el empleo (el de reconstrucción de la emergencia invernal) y trazado una serie de políticas, entre las que están las que parecen desprenderse del alza en el salario mínimo decretada para el año 2011, la reformas hechas al crédito del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y el proyecto de ley (en discusión) sobre reforma universitaria, todas las cuales todavía muy recientes para evaluar.

## **1. SESGO DEL EMPLEO MODERNO EN CONTRA LOS MENOS EDUCADOS**

Esta sección describe las tendencias de largo plazo del empleo urbano en Colombia; después de exponer las definiciones que se van a usar, se muestra que, durante la década pasada, el empleo moderno exhibió un buen dinamismo, pero que, como

porcentaje de la población en edad laboral, no ha podido recuperar los niveles de mediados de los años noventa. Su componente más educado (ocupados, asalariados o no, con alguna educación superior) ha crecido tendencialmente; el menos educado (asalariados con máximo bachillerato) se desplomó desde 1995 y, con excepción de la pausa en 2005-2007, ha seguido bajando.

Esa evolución se pone en relación con el profundo cambio técnico vivido por el país con la apertura económica de la primera mitad de los años noventa. Por unidad de producto interno bruto urbano, el insumo de trabajo moderno no calificado ha bajado permanentemente y el calificado se ha elevado. Se deja abierta la pregunta por las razones de ese cambio técnico y nos limitamos a constatar el *sesgo* del empleo moderno contra el trabajo menos educado, es decir, el hecho de que la distribución del empleo moderno urbano por grandes niveles educativos (sin y con educación superior) no refleja la de la fuerza de trabajo urbana. Es la razón por la cual un porcentaje creciente de la fuerza laboral con educación secundaria o menos engrosa el excedente laboral no empleable en el sector moderno, compuesto por los desempleados y por el núcleo del empleo informal que, con la crisis de la segunda mitad de los años noventa, subió para no bajar y hasta fines de 2010 ha seguido elevándose.

### **1.1. Empleo moderno, formal e informal: problemas de definición**

El módulo “informal” de las encuestas de hogares de Colombia se aplicó bianualmente entre 1984-2000 (en los segundos trimestres), entre 2000 y 2006 se hizo una vez al año, y desde el cuarto trimestre de 2006 de manera continua. Con esos datos se pueden estimar los empleos formal e informal siguiendo la nueva definición usada desde 2007 por el DANE, que clasifica como *formales* los trabajadores del gobierno, los profesionales y técnicos que trabajan de manera independiente, así como a los vinculados a empresas privadas con más de cinco ocupados. Los informales son el resto de los ocupados.

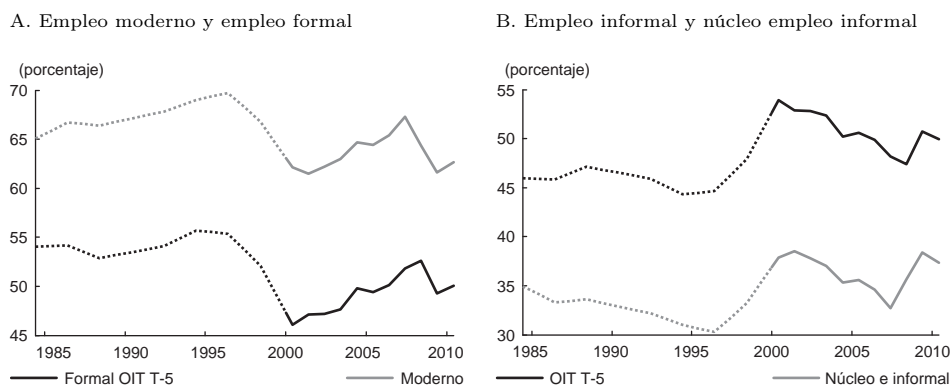
No obstante, para aprovechar la serie histórica trimestral (27 años: desde 1984 a 2010) para las siete ciudades principales de Colombia, es preciso redefinir operativamente esos conceptos: distinguimos entre *empleo moderno* (obreros y empleados asalariados públicos y privados más no asalariados con alguna formación superior) y *núcleo del empleo informal* (no asalariados sin educación superior). La importancia del empleo moderno en el total (Gráfico 2.1, panel A) resulta mayor (unos 14 pp) que la del empleo formal, y obviamente (Gráfico 2.1, panel B) la importancia del núcleo informal menor, en los mismos puntos porcentuales, frente al empleo informal en su conjunto; pero las tendencias son las mismas.

### **1.2. Empleo moderno: buen desempeño en la década pasada pero sesgado contra el poco calificado**

El Gráfico 2.2, panel A, muestra la evolución entre 1984 y 2010 del empleo moderno urbano (suma del asalariado con máximo educación secundaria y del asalariado o no con algún grado de educación terciaria). Se calcula frente a la población en edad laboral para hacer abstracción de la evolución poblacional. Puede observarse que

creció rápidamente entre 1984 y 1994, pasando del 31,2% al 37,8%; se derrumbó con la crisis de la segunda mitad de los años noventa (32,4% en 2001); volvió a subir, alcanzando un pico en 2007 (36,6%) que, sin embargo, era inferior al de 1994. Luego, la crisis iniciada en 2008 lo hizo caer otra vez (34,9% en el primer trimestre de 2009) y la recuperación posterior le permitió retomar el nivel de 1995. En promedio para 2010 el empleo moderno representaba el 63% del empleo total en las siete ciudades principales, cifra más baja que la alcanzada en 1994 (69%).

**Gráfico 2.1:** Evolución del empleo moderno y formal, y del empleo informal y su núcleo en las siete ciudades principales de Colombia, 1984-2010 (porcentaje del empleo total)



Nota: los datos punteados son interpolaciones.

Fuente: DANE, encuestas de hogares (segundos trimestres de cada año); cálculos del Banco de la República, sucursal Medellín.

El componente más educado del empleo moderno ha crecido tendencialmente (Gráfico 2.2, panel B) frente al total, pues pasó del 22% en 1984 al 52% en 2010. En cambio, su componente menos educado —asalariados con máximo bachillerato completo que, frente a la población en edad de trabajar (PET) se habían elevado hasta mediados de los años noventa— se desplomó desde entonces y, salvo la pausa en 2005-2007, ha seguido bajando. Su participación en el empleo moderno total ha caído en el largo plazo: 78% en 1984, 72% en 1994, y 48% en 2010.

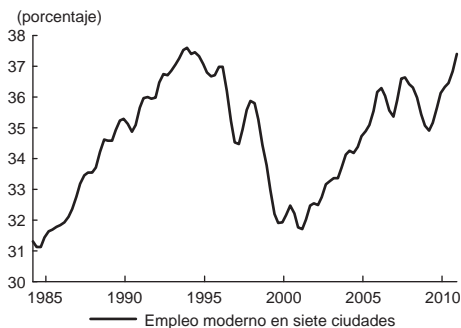
### 1.3. Núcleo de empleo informal: con la crisis de la segunda mitad de los años noventa subió para no bajar y siguió elevándose al menos hasta 2010

Por su parte (Gráfico 2.2, panel C), el núcleo del empleo informal (no asalariados sin educación superior, es decir, con máximo bachillerato completo<sup>1</sup>) no cambió casi entre 1984 y 1996 (17,0% frente a la PET). Pero la crisis del fin de siglo lo hizo

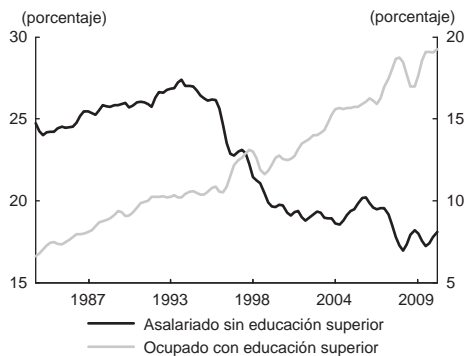
<sup>1</sup> Se trata de ocupados por cuenta propia, jornaleros, trabajadores no remunerados, servidores domésticos y (pequeños) patrones, sin ingresos o con pobres remuneraciones, pues su ingreso

**Gráfico 2.2:** Empleo moderno por componentes y núcleo del empleo informal en las siete ciudades principales, primer trimestre 1984 a cuarto trimestre 2010 (porcentaje de la PET total; datos trimestrales)

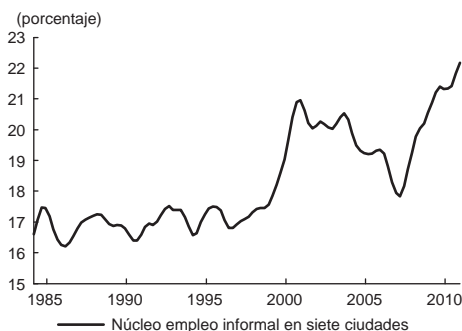
A. Empleo moderno



B. Empleo moderno por tipos



C. Núcleo empleo informal



Nota: datos trimestrales, destacionalizados y suavizados.  
Fuente: DANE. Encuestas hogares (transversales 1984-2000 y continuas 2001-2010); datos destacionalizados y suavizados mediante Censos X-12 (tendencias cíclicas).

subir vertiginosamente (20,2% en 2001); después de una caída entre 2003 y 2007 (en gran parte, fruto estadístico de la introducción de la encuesta integrada de hogares) volvió a elevarse entre 2008 y 2010 (22,5% frente a la PET, en el cuarto trimestre de este último año, su mayor nivel histórico). Ya en 2010 representó el 37,1% del empleo total en las siete ciudades principales, cifra muy superior a la de 1994 (31,1%).

mediano en salarios mínimos en los primeros dos trimestres de 2010 fue apenas de 0,77 (siete ciudades) y de 0,58 (cabeceras municipales).

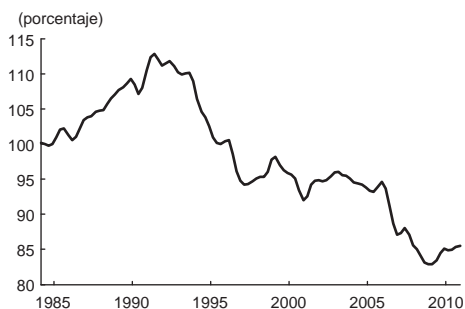
#### 1.4. Reducción de largo plazo en el empleo moderno por unidad de PIB urbano y reestructuración en favor del trabajo con estudios superiores

Con la apertura económica de 1993 el país vivió un profundo cambio técnico que, desde mediados de los años noventa, ha venido reduciendo el insumo de trabajo moderno por unidad de PIB urbano real (Gráfico 2.3, panel A): pasó de 100 en 1984 a 85 en 2010.

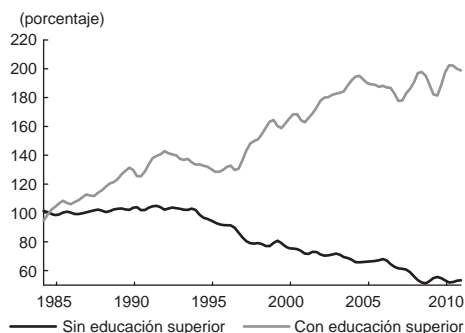
- El trabajo moderno no calificado (asalariados sin educación superior) por unidad de PIB urbano (Gráfico 2.3, panel B), no cambió casi entre 1984 (100) y 1993 (102); desde entonces ha bajado permanentemente (53 en 2010).
- Por su parte, el empleo moderno calificado (asalariados o no con alguna educación superior) por unidad de PIB urbano (1984 = 100), se ha elevado tendencialmente. Después de reducirse ligeramente entre 1993 (136) y 1996 (133), se elevó rápidamente hasta 2004 (193,1). Luego, con algunas fluctuaciones, ha seguido creciendo moderadamente. En resumen, entre 1984 y 2010 pasó de 100 a 201.

**Gráfico 2.3:** PIB urbano y empleo moderno por componentes (trimestral)

A. Trabajo moderno por unidad de PIB urbano



B. Trabajo moderno por nivel educativo y por unidad de PIB



Nota: PIB urbano = PIB - valor agregado por los sectores agropecuario y minero (cuentas nacionales base 2005, series empatadas hacia atrás). Datos suavizados Census X-12. Para estimar los datos absolutos del empleo (el numerador de la serie) se empataron hacia atrás las series DANE para siete ciudades de la PET 2001-2010 (expansiones del nuevo censo) con las de 1984-2000 (expandidas con el viejo censo) y se multiplicaron por las tasas de ocupación (porcentaje de la PET). Datos trimestrales desestacionalizados y suavizados; año 1984 = 100

Fuente: cálculos del Banco de la República, sucursal Medellín.

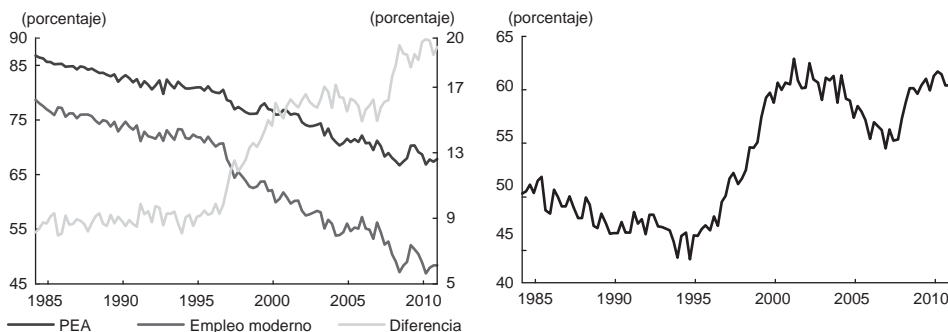
### 1.5. La distribución del empleo moderno urbano por grandes niveles educativos (sin y con educación superior) no refleja la de la fuerza de trabajo urbana

Así las cosas, la estructura del empleo moderno urbano por grandes niveles educativos (sin y con educación superior) no refleja la de la fuerza de trabajo. Si se limitara a reflejarla no cabría hablar de sesgo. Aunque la importancia de la población sin educación superior en la fuerza de trabajo total ha caído en el largo plazo (80 % en 1996 y 67 % en 2010); su participación en el empleo moderno ha bajado todavía más: 70 % en 1996 y 47 % en 2010 (Gráfico 2.4, panel A). Por eso (Gráfico 2.4 panel B), un porcentaje creciente de la fuerza laboral con educación secundaria o menos (48 % en 1996; 61 % en 2010) engrosa el excedente laboral no utilizable en el sector moderno, el cual está compuesto por el empleo informal más precario y los desempleados.

**Gráfico 2.4:** Aunque la fuerza laboral urbana sin educación terciaria ha caído un porcentaje creciente de la misma (61 % en la actualidad) conforma el excedente laboral, núcleo del empleo informal más desocupados

A. Participación de la población sin educación superior en la PEA y en el empleo moderno

B. Fuerza laboral excedente sin educación superior: núcleo informal más desempleo



Nota: corresponde a siete ciudades.  
Fuente: DANE, encuestas de hogares para siete ciudades.

## 2. TENDENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL Y DEL DESEMPLEO

Esta sección se ocupa de algunas tendencias significativas en la participación laboral y en el desempleo. En el largo plazo la participación urbana se ha elevado, pero ha crecido más durante las crisis y menos (o se ha reducido) durante los auges. Este comportamiento de mediano plazo parece haber estado determinado en especial por los miembros secundarios poco educados de los hogares más pobres. Las cifras sugieren (lo cual debiera ser investigado más en profundidad) que, para dar cuenta de ello, hay que recurrir a los dos efectos previstos por la teoría económica:

*el efecto ingreso*, que asegura que si por persona en el hogar el empleo (o el ingreso) moderno de los jefes se eleva, la participación de los miembros secundarios baja y viceversa, y el *efecto de sustitución*, según el cual si los empleos modernos abiertos se elevan (se reducen), el costo de la inactividad se eleva (disminuye) y la participación de los miembros secundarios de los hogares sube (baja). Por su lado, la tasa urbana de desempleo —que se había disparado con la crisis de la segunda mitad de los años noventa— se volvió a reducir sustancialmente para fines de 2007, aunque no pudo caer por debajo del 10%. Con la crisis iniciada en 2008 volvió a elevarse moderadamente, y aunque comenzó a caer en el año 2010, no lo ha hecho al ritmo necesario. La evolución reciente del desempleo ha afectado sobre todo a los menos educados, los más pobres y los más jóvenes; actualmente es una de las más elevadas de América Latina. Se muestra también que el desempleo urbano se ha hecho más breve, pero afecta un porcentaje creciente de la fuerza laboral.

### 2.1. Tendencias de la participación laboral

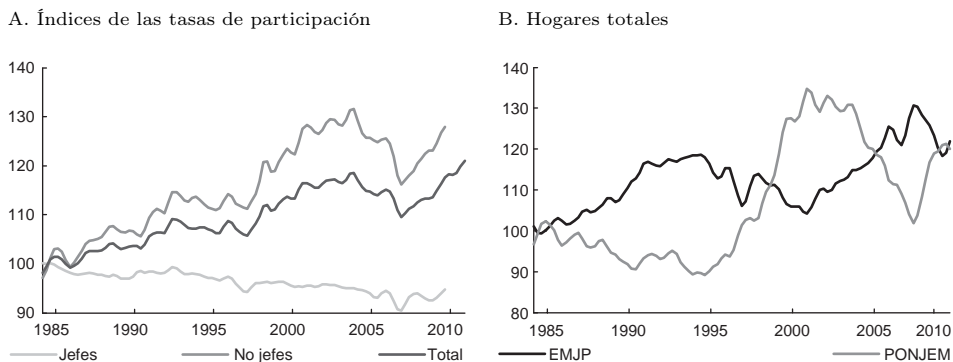
La participación laboral urbana ha crecido en el largo plazo: 55,5% en 1984; 65,3% en 2003 y 64,6% en 2009 (véase el Gráfico 2.5, panel A, para el caso de las siete ciudades). La de los jefes de hogar ha sido siempre más alta (84% en 1984 y 79% en 2009), pero ha caído tendencialmente; mientras que la de los otros miembros del hogar ha sido más baja, pero ha subido y determina el comportamiento de la tasa total. El alza en la participación femenina (gracias a la mayor educación de la mujer y a una menor tasa de fecundidad) explica en buena parte esa tendencia. Pero la participación crece más durante las crisis (5,7 pp más entre 1996 y 2003; 2,7 pp más entre 2007 y 2009) y crece menos o cae durante los auges (3,1 pp menos entre 2003-2007).

Cuando, por persona en el hogar, el empleo moderno (o el ingreso laboral moderno) de los jefes sube, y el bienestar económico de las familias aumenta, del mercado laboral se retiran sus miembros secundarios, disminuyendo la presión laboral de estos por cada empleo moderno disponible. Fue lo que pasó entre 1984 y 1994-1995 y volvió a pasar entre 2001 y mediados de 2007 (Gráfico 2.5, panel B).

A la inversa, cuando, por persona en el hogar el empleo moderno de los jefes (o los ingresos modernos de estos) caen, las familias vinculan al mercado laboral a sus trabajadores secundarios (cónyuge, hijos o parientes) y elevan la presión laboral por cada empleo moderno disponible.

En el mediano plazo la evolución de la participación laboral está, pues, determinada por dos factores (Tamayo, 2010): a) responde inversamente al empleo moderno (o ingreso moderno) de los jefes por persona en el hogar (se trata del efecto ingreso por el cual si aquel sube, la participación baja, y viceversa) y b) responde directamente a los empleos modernos abiertos en la economía: se trata del efecto de sustitución, por el cual, si los empleos modernos abiertos se elevan (se reducen), el costo de la inactividad se eleva (disminuye) y la participación de los miembros secundarios de los hogares sube (baja).

**Gráfico 2.5:** Evolución y determinantes de la participación urbana (en siete ciudades)



EMJP: empleo moderno jefes por persona hogar; PONJEM: presión de oferta de no jefes por cada empleo; datos desestacionalizados y suavizados; 1984 = 100

Fuente: DANE, encuestas hogares (siete ciudades); cálculos del Banco de la República, sucursal Medellín. Datos desestacionalizados y suavizados mediante el método Census X-12.

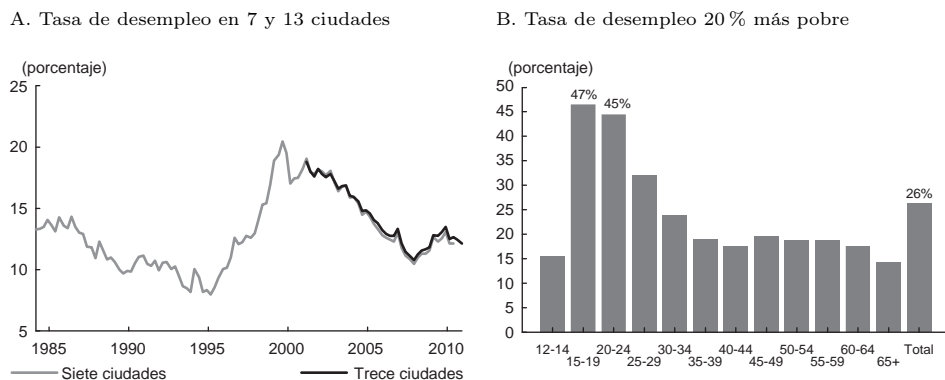
Debe notarse que este comportamiento está determinado principalmente por los miembros secundarios poco educados de los hogares más pobres (la participación laboral de quienes cuentan con algún grado de estudios superiores no resulta sensible al empleo de los jefes de hogar). Significa que el país podría evitar alzas adicionales de la participación laboral (y, por tanto, aumentos adicionales en el desempleo y la informalidad) elevando el empleo moderno de los jefes más pobres de tal manera que sus esposas puedan dedicarse a la atención de los niños, y sus hijos e hijas, al estudio.

## 2.2. El desempleo urbano se redujo sustancialmente hasta 2007, pero se elevó con la crisis reciente

La tasa urbana de desempleo (Gráfico 2.6, panel A) había bajado entre 1984 y 1995 y se disparó con la crisis de la segunda mitad de los años noventa, pasando del 9,0 % en 1994-1995 a más del 18 % en 1999-2001, presentando trimestres con más del 20 %. Para el final de 2007 se había reducido sustancialmente (11,8 % en las trece ciudades), pero no pudo caer por debajo del 10 %. Con la crisis de 2008-2009 volvió a elevarse: 13,5 % en el cuarto trimestre 2009 (trece ciudades); y aunque se redujo en el año 2010 (12,1 % en el cuarto trimestre), parece resistirse a seguir bajando más. Actualmente es una de las más altas de América Latina.

La evolución reciente del desempleo ha afectado sobre todo a los menos educados, los más pobres y los más jóvenes (Gráfico 2.6, panel B). El 71 % de los desempleados (trece ciudades; para el año 2010) carece de educación superior; para los jóvenes de 20 a 24 años pertenecientes al 20 % más pobre de los hogares el desempleo medio en el año 2010 era del 45 %.

**Gráfico 2.6:** Evolución del desempleo urbano y desempleo 2010 en el quintil 1



Fuente: DANE, encuestas hogares (siete ciudades 1984-2010 y trece ciudades 2001-2010); datos desestacionalizados. Panel A: Datos desestacionalizados por trimestre calendario. Panel B: encuestas de hogares trece ciudades, promedio año 2010 (primer quintil del ingreso per cápita).

### 2.3. Duración del desempleo y tasa de incidencia

La tasa urbana de desempleo (Gráfico 2.7, panel A), había alcanzado un pico hacia 2001-2002 y se redujo hasta el año 2007, para después volver a elevarse. Por su parte, la duración del desempleo (57 semanas en 2004) bajó a 26 semanas en 2009; estas cifras se refieren a la duración incompleta de la búsqueda; probablemente la duración completa no haya bajado tanto. Con la hipótesis de que nadie repite desempleo en un año, puede calcularse la tasa de incidencia, que mide el porcentaje de la fuerza laboral afectada anualmente (Gráfico 2.7, panel B<sup>2</sup>): esa tasa pasó del 14% en 2004-2005 al 26% en 2009.

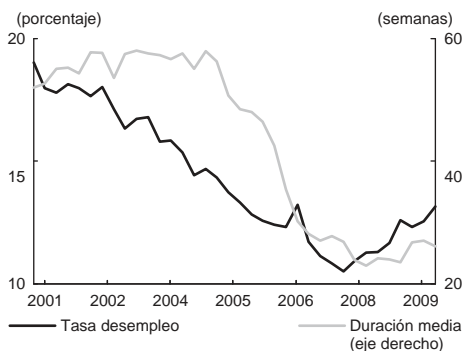
Así, como fruto de las elevadas tasas de rotación del personal asalariado (ver sección siguiente), el desempleo se ha hecho más corto pero afecta un porcentaje creciente de la fuerza laboral. Este hecho contiene un mensaje positivo: un seguro de desempleo (sea que se limite a cubrir las cotizaciones a salud y pensiones de los desempleados, o que cubra un porcentaje del último salario de los cesantes) se ha vuelto más urgente y menos costoso<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>  $TI = TD \times 52/D$ ; donde TI es la tasa de incidencia del desempleo; TD es la tasa de desempleo; 52 (representa las semanas del año), y D es la duración media del desempleo en semanas.

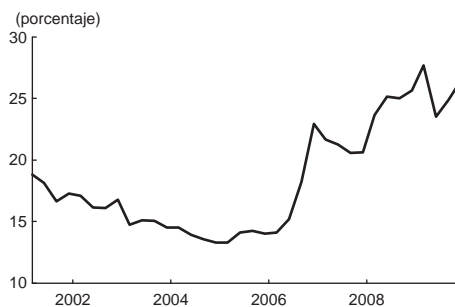
<sup>3</sup> Los estudios sobre duración del desempleo en Colombia y la tasa de incidencia del desempleo se iniciaron en los años ochenta (López, 1996); un libro que recoge ensayos de distintas fechas). Algunos autores (Guataquí y García, 2009) los han usado para caracterizar los grupos con mayores probabilidades de entrar o permanecer en el desempleo; otros para hacer propuestas sobre un seguro de desempleo. Las estimaciones de Núñez (2005) acerca de sobrevivencia en el desempleo sirvieron de base a la propuesta elaborada por Reyes (2007) para la Misión contra la pobreza y la desigualdad (López y Nuñez, 2007) sobre un seguro de desempleo restringido a los

**Gráfico 2.7:** Desempleo en trece ciudades: tasa; duración e incidencia

A. Desempleo: tasa y duración



B. Tasa de incidencia del desempleo



Nota: los datos corresponden a 13 ciudades, desestacionalizados trimestre calendario  
 Fuente: DANE, encuestas hogares (12 ciudades); cálculos del Banco de la República sucursal Medellín. Datos desestacionalizados mediante el método Census X-12. La duración del desempleo informada por los desempleados es “incompleta” pues quienes informan duraciones cortas no han terminado todavía su búsqueda.

### 3. EL PROBLEMA RURAL NO ES EL DESEMPLEO SINO LA POBREZA

Aunque este ensayo está centrado en el mercado laboral urbano, esta sección pone de presente algunas tendencias gruesas para el caso rural, que develan que en este caso el problema laboral no estriba en el desempleo sino en la baja calidad de la ocupación y, por tanto, en la pobreza de la población campesina.

Frente a la población en edad laboral, el empleo rural total no ha variado en el largo plazo (53,7% en 1992 y 53,1% en 2002 y en 2010). Y en esta década, para la cual hay expansiones poblacionales actualizadas, lo ha hecho muy poco en términos absolutos: 4.289.000 en 2001 y 4.346.0000 en 2010.

Por el lado del empleo asalariado, el DANE incluía hasta 2000, no solo los obreros y empleados sino también los jornaleros que son trabajadores muy pobremente remunerados (59% bajo el mínimo diario en el primer semestre de 2010); ahora desde 2001 distingue entre obreros y empleados, y jornaleros (Gráfico 2.8, panel A).

- Incluyendo los jornaleros, el empleo asalariado rural cayó entre 1992 (24,8% de la PET) y 2001 (18,6%); después osciló, alcanzando un pico en 2003 (21,1%) y otro en 2007 (22,2%). La coyuntura reciente lo redujo a su mínimo nivel desde 1992 (18,1% en 2010).

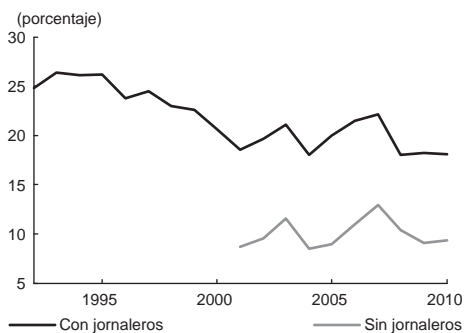
jefes de hogar cesantes y financiado con aportes de los trabajadores, cajas de compensación y recursos públicos. Más recientemente, Tenjo (2010) ha propuesto un seguro de desempleo basado en el sistema de cuentas individuales complementado con un fondo solidario.

- Sin jornaleros la cifra del empleo asalariado en 2010 es todavía más baja (9,3 % de la PET y 34,1 % del empleo rural total).

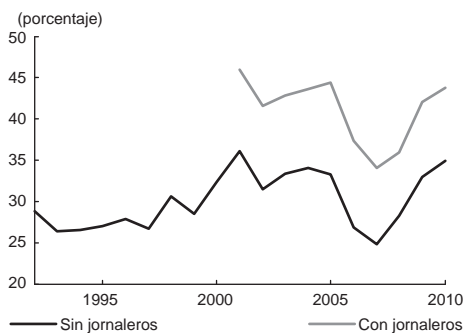
En cambio, el empleo no asalariado se elevó considerablemente en la década pasada y solo se redujo temporalmente en 2006-2007, antes de volver a crecer en 2008-2010 (Gráfico 2.8, panel B).

**Gráfico 2.8:** Zonas rurales: empleo, desempleo e ingreso de los ocupados

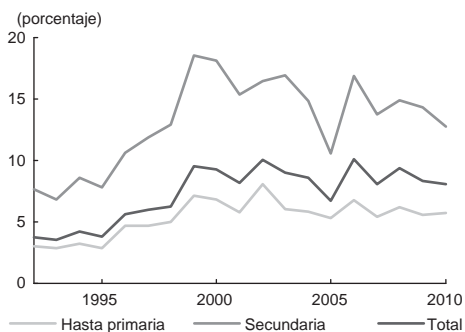
A. Zonas rurales: empleo asalariado con y sin jornaleros



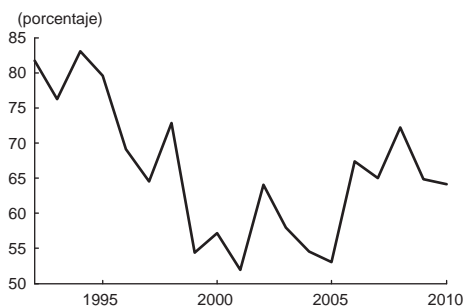
B. Zonas rurales: empleo no asalariado con y sin jornaleros



C. Tasa de desempleo rural por educación



D. Ingresos mes ocupados porcentaje del salario mínimo



Nota: porcentaje de la PET rural tercer trimestre de cada año.  
Fuente: DANE, encuestas nacionales de los terceros trimestres.

- Excluyendo jornaleros, ese empleo pasó del 27,2 % de la PET entre 1992-1997 al 32,5 % (1998-2005) y después de reducirse hasta 2007 (24,6 %), se elevó en 2008-2010 (35,0 %).
- Incluyendo jornaleros, el empleo no asalariado, muy precario, resulta mucho mayor: 35,9 % de la PET en 2008 y 43,8 % en 2010, cuando representó el 65,9 % del empleo rural total.

Así las cosas, el problema laboral rural no estriba en el desempleo sino en la baja calidad de la ocupación y, por tanto, en la pobreza de la población campesina.

La tasa de desempleo rural (Gráfico 2.8, panel C) se elevó durante la segunda mitad de los años noventa: de 3,8 % en 1992-1995 al 9,6 % en 1999. Desde entonces ha oscilado sin tendencia definida alrededor de una media del 8,5 % (para 2010 fue del 8,1 %). El desempleo de los campesinos con educación primaria o menos, que también se ha elevado frente a 1992-1995, ha sido en los últimos años muy bajo (6,1 %), un nivel friccional. En cambio el desempleo con educación secundaria ha sido mucho más alto (14,7 % en la década de los noventa, y 12,7 % en 2010); y en la actualidad representa el 46,5 % del desempleo total rural; se trata principalmente de jóvenes con estudios secundarios incompletos o completos que no quieren trabajar la agricultura y que no encuentran empleo por fuera de ella.

Los ingresos medios de los trabajadores rurales (Gráfico 2.8, panel D) han sido tradicionalmente muy bajos. Habían sido cercanos al 80 % del salario mínimo entre 1992 y 1994; cayeron entre 1995-2005 (53 % del mínimo en este último año); se recuperaron entre 2005-2008 (72 % del mínimo) y han vuelto a bajar recientemente (64 % del mínimo en 2010). Esta última cifra contrasta con el ingreso medio de los trabajadores de las cabeceras municipales (1,6 salarios mínimos en el tercer trimestre de 2010).

El comportamiento del empleo moderno y de los ingresos dan cuenta de la evolución que ha experimentado la pobreza en el campo, tanto la total como la extrema (Gráfico 2.9). Ambas se elevaron entre 1995 y 1999-2002. La pobreza rural bajó 5,0 pp entre 2002-2009; pero en este último año seguía siendo del 64,3 %. Por su lado, la pobreza extrema campesina, que venía cayendo desde 1999, volvió a elevarse entre 2005-2009 (1,7 pp), hasta situarse en 29,1 %. Ambas cifras son inaceptables. En 2009 en las zonas rurales había 6.767.000 pobres (el 34 % de los pobres nacionales) y 3.060.000 personas en extrema pobreza (el 43 % de los indigentes nacionales).

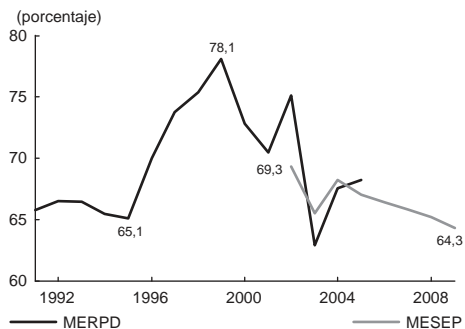
Por eso, es preciso vincular a los campesinos más pobres (que hoy siguen viviendo en la edad media), a los mercados interno y externo; para ello hay que promover el desarrollo rural, abriendo esa economía, dejar de proteger algunos pocos cultivos intensivos en capital y movilizar, como lo han hecho los chinos, el excedente de mano de obra a la construcción de vivienda e infraestructura mediante un programa masivo (v.g. mediante el nuevo plan de reconstrucción del desastre invernal) que vincule en especial a miembros de las familias de la Red Unidos.

#### **4. TRABAJADORES INFORMALES: DEMANDA POR SUS SERVICIOS Y DETERMINANTES DE SUS INGRESOS**

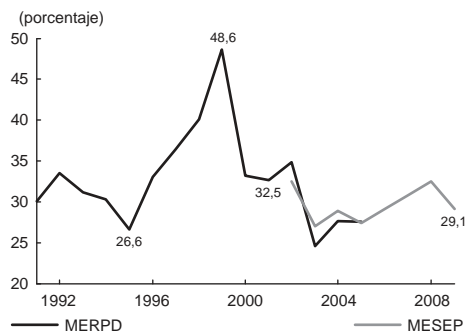
Esta sección presenta algunas hipótesis sobre la naturaleza de la demanda por servicios informales (las cifras sugieren que es de calidad inferior y de una elasticidad-ingreso muy baja) y sobre los determinantes de sus ingresos reales (salario moderno no calificado y tasa de desempleo).

**Gráfico 2.9:** Evolución de la pobreza y la extrema pobreza rurales

A. Estimaciones de la pobreza rural



B. Estimaciones de la extrema pobreza rural



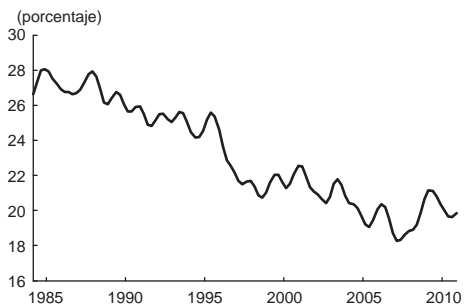
Fuentes: Misión para el diseño de una estrategia contra la pobreza y la desigualdad (MERPD), y Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP).

#### 4.1. Demanda por servicios informales: son de baja calidad

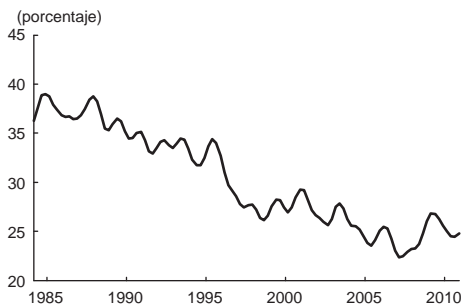
La participación de los ingresos informales en el total de los ingresos laborales (Gráfico 2.10, panel A) y en la masa de ingresos modernos (panel B) ha caído en el largo plazo. La primera bajó de un promedio del 27 % en 1984-1989 a uno del 20 % en 2010; la segunda lo hizo del 37 % al 25 %. Ello revela que los servicios ofrecidos por los trabajadores informales son de segunda calidad y poseen una muy baja elasticidad-ingreso.

**Gráfico 2.10:** Participación de la masa de ingresos informales en la masa de ingresos laborales totales y modernos

A. Ingresos laborales



B. Ingresos laborales modernos



Nota: los datos corresponden a siete ciudades, desestacionalizados y suavizados.

Fuente: DANE, encuesta de hogares; cálculos Banco de la República, sucursal Medellín. Datos desestacionalizados y suavizados mediante Census X-12 (tendencias cíclicas).

Ejercicios econométricos realizados por Tamayo (2011), basados en datos de un panel balanceado para las trece principales ciudades (primer trimestre 2001 a segundo trimestre 2010), sugieren que la elasticidad de la demanda de servicios informales a la masa de ingresos modernos calificados es muy baja (0,10) y que frente a la masa de ingresos modernos no calificados es cero.

#### **4.2. Conexión entre los sectores formal e informal: determinantes de los ingresos reales por trabajador informal**

La fuerza laboral excedente poco educada (la que no puede ser absorbida en el sector moderno) debe escoger entre dos males: desempleo e informalidad. En principio (regla de Harris-Todaro) elige esta última si el ingreso real informal es mayor que el salario esperado no calificado moderno. Este último es el producto del salario de mercado por la probabilidad de conseguirlo (1 menos la tasa de desempleo asalariada para el personal no calificado). Escogería el desempleo si el salario esperado en el sector moderno es mayor que el ingreso informal real.

El Gráfico 2.11 (panel A) muestra para el caso de las siete ciudades principales de Colombia, el comportamiento del salario real de mercado para el trabajo moderno no calificado y el del desempleo asalariado no calificado, encontrando que:

- El salario real del mercado no calificado se redujo entre 1984 y 1992; se elevó (como fruto de las reformas laborales) entre 1993 y 1999; luego, con la crisis se derrumbó hasta 2005. Entre 2006-2007 creció considerablemente antes de estabilizarse en 2008-2010.
- El desempleo asalariado no calificado se define como el desempleo no calificado *vs.* la fuerza laboral asalariada no calificada (ocupados asalariados + desempleados). Esta variable se disparó en la segunda mitad de los años noventa y luego se redujo hasta 2007, desde entonces volvió a elevarse.

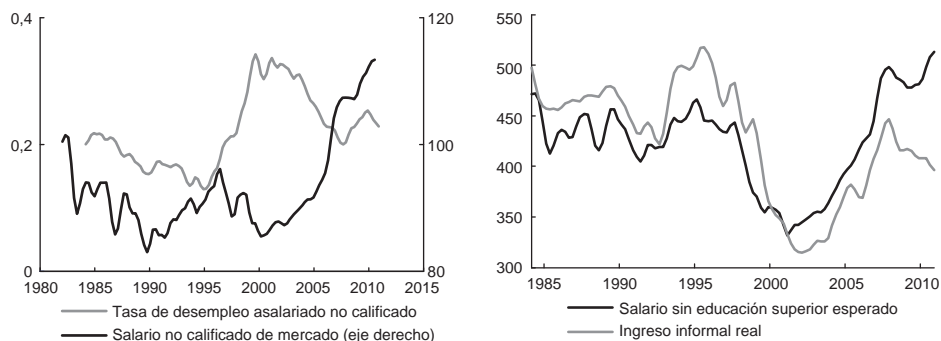
El panel B de dicho gráfico muestra el comportamiento del ingreso informal real y del salario esperado real para el trabajo moderno no calificado sin educación superior. Entre 1984-1999 el ingreso informal real estuvo por encima del salario esperado (7,8% en promedio); de 2000 a 2007 estuvo por debajo (-7,2% en promedio), y luego la brecha se ha ampliado: -19,5% en 2010. Con todo, la asombrosa coincidencia que, durante la mayor parte de ese período, ha mostrado el comportamiento del ingreso informal real con el del salario moderno esperado real sin educación superior, pone en duda la tesis de la segmentación laboral entre trabajo asalariado y cuenta propia sostenida por algunos autores (Santamaría, García y Mujica, 2011).

Tamayo (2011) trató de separar los efectos del salario no calificado de mercado y del desempleo sobre el ingreso informal. Sus ejercicios econométricos, basados en datos de un panel balanceado para las trece principales ciudades (primer trimestre de 2001 a segundo trimestre de 2010), sugieren que, en los años recientes la elasticidad del ingreso informal real al salario moderno no calificado es de 0,23 y que su elasticidad a la probabilidad de conseguir un empleo asalariado es de 0,31.

**Gráfico 2.11:** Salario moderno no calificado, desempleo asalariado no calificado e ingreso informal real (siete ciudades)

A. Salario no calificado (1984 = 100) y tasa de desempleo asalariado no calificada (porcentaje)

B. Ingreso informal y salario moderno real esperado sin educación superior (miles de pesos diciembre 2010)



Nota: datos destacionalizados y suavizados.

Fuente: DANE, encuesta de hogares; cálculos Banco de la República, sucursal Medellín. Datos destacionalizados y suavizados mediante Census X-12 (tendencias cíclicas). La tasa salariada de desempleo para el personal no calificado es el cociente entre el desempleo y la suma del desempleo y el empleo asalariado. Los datos de salarios reales (panel B) son las medianas trimestrales.

## 5. EFECTOS DE LAS TENDENCIAS LABORALES DE LARGO PLAZO

Esta sección examina cuatro impactos básicos que han tenido las tendencias de largo plazo experimentadas por el mercado laboral urbano. Primero: la participación decreciente de los trabajadores sin educación superior en los ingresos laborales y en el mercado y el alza tendencial de la parte correspondiente a los trabajadores más educados. Segundo: elevada rotación del personal asalariado poco educado y discriminación de los más pobres en los enganches anuales de personal. Tercero: ciclo de vida laboral para los trabajadores urbanos menos educados, quienes de jóvenes comienzan trabajando como asalariados, son objeto de una elevada rotación y experimentan tasas altas de desempleo, y terminan su vida productiva trabajando como independientes en empleos informales. Cuarto: impactos sobre la seguridad social. La protección social en salud ha avanzado considerablemente, pero no gracias al régimen contributivo, pues el porcentaje de los trabajadores modernos en el empleo nacional no ha podido recobrar sus niveles de mediados de los años noventa, aunque, si lo ha hecho, ha sido gracias al régimen subsidiado. Como los informales no cotizan para pensiones, hacia el futuro el Estado colombiano tendrá a su cargo el sostenimiento de una masa importante de personas que no tomaron ninguna medida para sostenerse en su vejez.

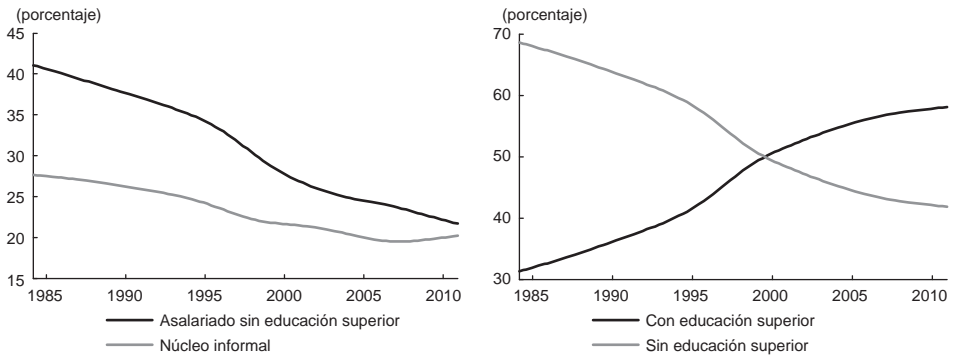
### 5.1. Participación decreciente de los trabajadores sin educación superior en los ingresos laborales y en el mercado

Entre 1984 y 2010 la parte de los asalariados sin educación superior en la masa urbana de ingresos laborales bajó del 41 % al 21 % y la de los trabajadores vinculados al núcleo duro del sector informal del 28 % al 20 % (Gráfico 2.12, panel A). En su conjunto (Gráfico 2.12, panel B) la parte de los trabajadores sin educación superior (modernos e informales) cayó en esos 27 años del 68 % al 41 %. Visto a la inversa ello significa que, con el alza tendencial del empleo moderno para los trabajadores más educados de altas remuneraciones, se ha elevado la parte de los mismos en la masa urbana de ingresos laborales: 32 % en 1984 para las siete ciudades, 41 % en 1995 y 59 % en 2010.

**Gráfico 2.12:** Participación de los trabajadores, con y sin educación superior, en la masa de ingresos laborales (siete ciudades)

A. Participación del empleo sin educación superior en la masa total de ingresos laborales

B. Participación del empleo con y sin educación superior en la masa de ingresos laborales modernos



Nota: los datos corresponden a siete ciudades: porcentaje suavizado con el filtro de Hodrick y Prescott  
Fuente: DANE, encuesta de hogares; cálculos Banco de la República, sucursal Medellín. Con base en, datos desestacionalizados y suavizados mediante Census X-12 (tendencias cíclicas).

El país ha desarrollado, pues, una clase media urbana que alimenta el mercado interno de bienes y servicios de consumo, cuya dinámica se ha desligado de la suerte de las clases populares.

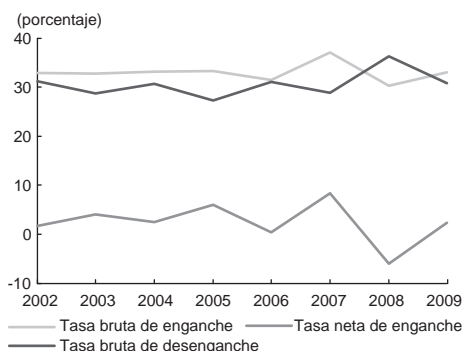
### 5.2. Elevada rotación del personal asalariado poco educado y discriminación de los más pobres en los enganches anuales de personal

La rotación anual de personal asalariado ha sido muy elevada en Colombia (Gráfico 2.13, panel A). La tasa anual bruta de enganches (el cociente entre los asalariados con menos de un año en la empresa y los asalariados totales del año anterior) fue en promedio 33,0 % en 2002-2009, la tasa bruta de desenganches de 30,6 % y

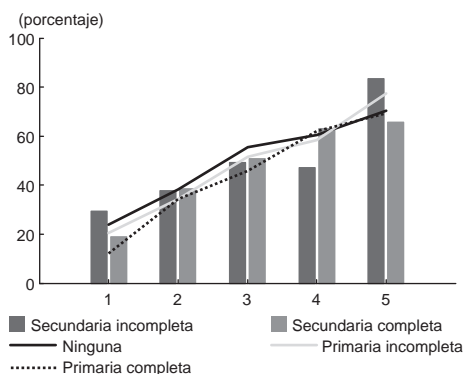
la de rotación (la semisuma de las dos anteriores) del 31,8%<sup>4</sup>. Durante 2007, un año de intensa generación neta de empleo asalariado (8,3%), esas tasas fueron del 37,1%, 28,8% y 32,9%, en su orden. Y durante 2008, un año de destrucción neta de empleo (-6,0%), fueron respectivamente de 30,3%, 36,3% y 33,2%; incluso durante este año los enganches brutos de asalariados superaron los dos millones en las cabeceras municipales.

**Gráfico 2.13:** Obreros y empleados asalariados en las cabeceras municipales: tasas anuales de enganche y desenganche 2002 a 2009; los enganches discriminan contra los más pobres

A. Obreros y empleados asalariados en cabeceras: tasas anuales de enganches y desenganches (porcentaje del empleo del año anterior)



B. Cabeceras 2009: oferta enganchada por cuantiles del ingreso PC y educación (enganches vs. enganches más desempleados)



Fuente: DANE, encuestas de hogares (segundos trimestres de cada año); cálculos del Banco de la República, sucursal Medellín. Tasa anual bruta de enganches: asalariados con menos de un año en la empresa vs. asalariados totales del año anterior; tasa anual neta de enganches: variación anual en el empleo; tasa anual bruta de desenganches: tasa de enganches más tasa neta de enganches.

Como era de esperar, la tasa de rotación fue particularmente elevada para los obreros y empleados sin educación superior (37,0% en 2002-2009) y mucho más moderada para quienes cuentan con educación superior, sobre todo completa (16,5%).

Cuando los enganches asalariados anuales brutos se calculan como porcentaje de la oferta (enganchados más desempleados), resulta claro que los más pobres son discriminados en todos los niveles educativos (Gráfico 2.13, panel B). En el caso de la secundaria incompleta por ejemplo esos porcentajes de absorción durante

<sup>4</sup> Esas cifras resultarían mucho más elevadas si se definieran los enganches anuales como los asalariados con un año o menos en la empresa. Castañeda, Medina, Núñez y Tamayo (2011), utilizan la base de la planilla integral de liquidación de aportes (PILA) de cotizantes a salud por empresas y fechas precisas de afiliación y desafiliación (cerca de ocho millones, casi todos trabajadores formales) compilada por el Ministerio de la Protección Social. Encuentran que, en Colombia, las tasas anuales de “aumento” de empleos (tasa bruta de enganches) y de “separación” (tasa bruta de desenganches) en 2010 eran del orden de 60% y 65%. Para México en 2001 las mismas cifras fueron de 40% y 45%, respectivamente.

el año 2009 fueron de 20,6% (quintil 1); 34,3% (quintil 2), 77,4% (quintil 5). Es evidente que, además de educación, los más pobres necesitan de una estrategia que les garantice acceso preferente a los nuevos empleos asalariados que se abren cada año: por un lado información, pues no saben cómo buscar empleo ni dónde están las plazas vacantes, y por otro aprestamiento laboral<sup>5</sup>.

### 5.3. El ciclo de vida laboral

Los trabajadores urbanos que carecen de estudios superiores (que es algo que se define con claridad desde los 20-24 años) han estado sometidos tradicionalmente a un ciclo laboral de vida: los jóvenes comienzan trabajando como asalariados; son objeto de una elevada rotación (véase sección anterior) y experimentan tasas altas de desempleo; finalmente, terminan su vida productiva ocupados como independientes en empleos informales y aunque con tasas de desempleo menores.

Con el cambio técnico ahorrador de mano de obra poco educada, ese ciclo de vida se ha venido acentuando con el tiempo (menor grado de *salarización* y mayor desempleo para los jóvenes; mayor informalidad para los adultos), y se agudizará más hacia el futuro (Gráfico 2.14, panel A).

- En 1996 el 62% de los jóvenes urbanos de 20-24 años carentes de educación superior y participantes en el mercado laboral ocupaba empleos asalariados; un 19% estaba desempleado y otro 19% trabajaba en empleos no asalariados informales. Para el año 2010 el empleo asalariado había caído (52%) y la informalidad aumentado (27%), lo mismo que el desempleo (21%).
- Para los situados entre 40-44 años, los empleos asalariados representaban el 50% de la fuerza laboral en 1996 y apenas el 39% en 2010; los empleos informales no asalariados pasaron en esos 15 años del 43% al 53% y el desempleo del 7% al 8%.
- Para los situados entre 60-64 años la comparación 1996-2010 muestra también una caída del empleo asalariado y un alza de la informalidad y del desempleo.

### 5.4. Impactos sobre la seguridad social

Esa tendencia de largo plazo genera cargas sociales onerosas presentes y futuras para la sociedad:

*La primera es el costo de la protección social en salud.* Es evidente que la afiliación ha avanzado de manera muy importante: según las encuestas de calidad de vida del

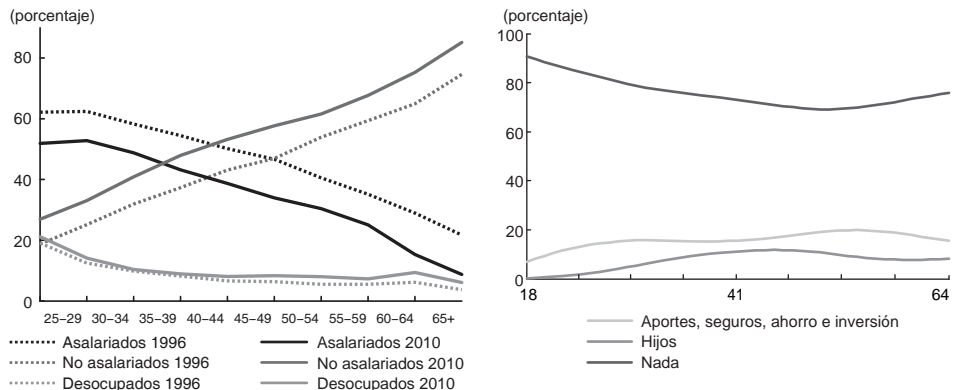
---

<sup>5</sup> La simple transferencia a las familias más pobres de subsidios condicionados a la asistencia escolar y a los chequeos médicos de los hijos (Familias en Acción) no basta. Núñez (2010) ha mostrado que los subsidios monetarios provenientes de diversas fuentes solo reducen la pobreza extrema en 1,5 pp. Los más pobres necesitan una atención integral (brindada por la actual Red Unidos) y necesitan empleo moderno. Para que se puedan “graduar”, y dado que (como acabamos de ver) están discriminados en el acceso al empleo moderno, hay que diseñar una estrategia similar a Empleo en Acción, de comienzos de esta década.

**Gráfico 2.14:** El ciclo de vida laboral que, con la edad, lleva a los menos educados a la informalidad, se ha acentuado con el tiempo. Como los informales no cotizan, no se van a pensionar nunca

A. Ciclo de vida laboral PEA sin educación superior, 1996 y 2010, siete ciudades (porcentaje de la PEA de cada edad)

B. Cabeceras: No asalariados sin educación superior. Que hace para mantenerse en la vejez (porcentaje de respuestas)



Fuente: Panel A: con base en las encuestas trimestrales del DANE para siete ciudades. Panel B: Gran encuesta integrada de hogares, tercer trimestre de 2007 (cabeceras municipales; datos suavizados); cálculos de Banco de la República sucursal Medellín.

DANE ha pasado del 23,7% en 1993 al 57,2% en 1997, al 61,5% en 2003 y al 86% en 2008; la cifra actual resulta más alta consultando datos institucionales. Pero no ha avanzado gracias al régimen contributivo, pues el porcentaje de los trabajadores modernos en el empleo nacional se redujo considerablemente durante la segunda mitad de los años noventa, y a pesar del alza registrada entre 2002 y 2007, no pudo nunca recobrar sus niveles de precrisis: 57% en 1996-1997; cerca del 47% entre 2003 y 2005, y 48% en 2008. Esta dinámica se debió principalmente al régimen subsidiado: el 87% del incremento producido entre 2003 y 2010 en la afiliación, régimen que, según el DANE, cubre hoy el 52% de los afiliados.

*La segunda carga es el costo de la protección en la vejez.* La gran encuesta integrada de hogares pregunta a los ocupados “¿Qué está haciendo usted actualmente para mantenerse económicamente en su vejez?”. La escogencia de la respuesta *no está haciendo nada* es particularmente elevada para los trabajadores urbanos no asalariados sin estudios superiores (el núcleo del sector informal): comienza siendo del 90% para los muy jóvenes, alcanza un mínimo cercano al 70% entre 48-54 años y vuelve subir en edades más avanzadas (Gráfico 2.14, panel B). Esta última cifra sugiere que, hacia futuro, el Estado colombiano tendrá a su cargo el sostenimiento de una masa muy considerable de personas que no tomaron ninguna medida para sostenerse en su vejez.

Los efectos, buenos o malos, de la reciente reforma al sistema de salud tardarán un par de años para hacerse evidentes. En cuanto al sistema pensional, se

requiere un cambio de fondo y no solo de modificaciones paramétricas (edades, cotizaciones) exigidas por las nuevas tablas de mortalidad y supervivencia de rentistas (Resolución 155 de la Superfinanciera, de julio de 2010). Al respecto el país puede escoger entre dos propuestas que podrían ser examinadas por una Misión Especial.

- La primera, es la de la Misión contra la pobreza y la desigualdad: un fondo popular voluntario de ahorro para la vejez (Helmsdorff, 2007) avalado después por el estudio técnico del proyecto Social Safety Net con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2008) e incluido en Ley 1328 de reforma financiera. Permite a personas de escasos recursos que hayan realizado ahorros, recibir beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo legal. Desde entonces, nada o poco se ha hecho para reglamentar esta ley.
- La segunda (Ministerio de Hacienda de Chile, 2009) es la solución chilena: la recomendada por el Consejo Asesor Presidencial para la reforma provisional, creado en 2006 y dirigido por Mario Marcel y que se plasmó en la creación de un nuevo pilar solidario (obligatorio) para atender la vejez de los más pobres e informales con una pensión básica universal de US\$140 mensuales, con subsidios que decrecen con el monto de las cotizaciones y que se eliminan para pensiones proyectadas mayores de US\$370 mensuales.

## 6. EL PAPEL DEL SALARIO MÍNIMO

La sustitución del empleo moderno poco educado por el más educado es, en buena parte, fruto de tendencias internacionales, pero las políticas nacionales, en particular la política del salario mínimo, seguramente las han acentuado. Queda mucho por hacer en materia de investigación para esclarecer las responsabilidades relativas que tienen los factores externos y los internos en este cambio técnico; en espera de los mismos, en esta sección nos limitaremos a presentar evidencias sobre el papel que puede haber desempeñado el salario mínimo. En todo caso, se evidencia que este no ayuda a los más pobres y perjudica la generación de empleo moderno no calificado.

### 6.1. Evolución histórica

Tomando como base el año 1995 (índice = 100) y usando el índice de precios al consumidor (IPC) como deflactor, que constituye una medida de su poder de compra para el trabajador, el salario mínimo real, que había permanecido estable entre 1995 y 1998, se elevó rápidamente desde 1999; el rebote inflacionario de 2008 lo hizo caer ligeramente y la desaceleración de la inflación de 2009-2010 lo volvió a incrementar de nuevo. Si se toma como deflactor el índice de precios del productor (IPP) (una medida del costo directo del mismo para el empresario) el salario mínimo se ha elevado más y de manera continua. Para el año 2010 los

índices anuales medios eran ya de 123,9 (según el IPC) y de 141,3 (según el IPP) (véase el Gráfico 2.15, panel A).

No obstante, un trabajador que devengue el mínimo legal tiene asociados otros costos para el empresario: se trata de los salarios indirectos por concepto de vacaciones y otras prestaciones sociales (prima legal, auxilio de transporte, vestuario y calzado, cesantías e intereses a las mismas) y por concepto de seguridad social (salud, pensiones, riesgos profesionales) y parafiscales (Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), cajas de compensación y accidente de trabajo y enfermedad profesional (ATEP), los cuales se han elevado: 66,3 % en 1995, 70,8 % en 2010 (véase Gráfico 2.15 panel B). El auxilio de transporte ha pasado del 9,1 % al 11,9 % (y entra en la base de liquidación de las cesantías), la seguridad social a cargo patronal pasó del 20,1 % al 22,5 %, aunque los parafiscales no han cambiado (9 %). Debido a ello, el costo total (deflactado por el IPC) ha pasado de 100 a 127,2 entre 1995 y 2010 y deflactado por el IPP de 100 a 145,0 (Gráfico 2.15, panel C).

Pero si usando el IPC (Gráfico 2.15 panel D) ni el salario mínimo ni el auxilio de transporte hubieran subido en términos constantes, y si hubieran conservado su valor real de 1995, los salarios indirectos no hubieran subido considerablemente, solo del 66,3 % al 67,0 %, y el costo total apenas habría aumentado 1,4 % desde 1995<sup>6</sup>.

## 6.2. Comparación con otros países

Esta evolución ha hecho que (frente al PIB per cápita mensual) el salario mínimo mensual vigente en Colombia (60 %) haya sido, como promedio en esta década (Gráfico 2.16, panel A), sustancialmente mayor que en México (20 %), Brasil (31 %), Chile (38 %) y Argentina (45 %, y eso a pesar de que este país lo ha elevado recientemente). También resulta mucho mayor (Gráfico 2.16, panel B) que el de algunos países desarrollados como España y los Estados Unidos (quienes comparten 30 %) y Reino Unido (42 %).

La comparación de la evolución salarial real de Brasil y de Colombia en esta década resulta bastante ilustrativa.

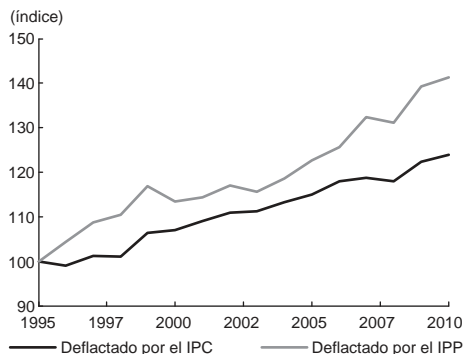
- El salario mínimo real en Brasil se elevó considerablemente desde 2005. Tomando como punto de comparación el valor de 2002 (100), a finales del 2010 era 156 en ese país y en Colombia fue de 111,4 (Gráfico 2.17, panel A).

---

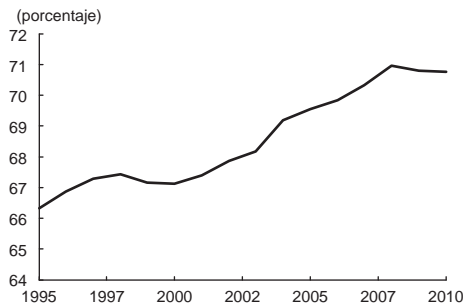
<sup>6</sup> Ello no significa que los salarios indirectos (o los “costos no salariales”) no tengan impacto sobre la creación de empleo moderno no calificado (Santamaría, García y Mujica, 2009), sino que no es tan importante como se piensa y que la influencia del salario mínimo es mucho mayor. De hecho, las estimaciones realizadas con modelos de equilibrio general (López, 2002; Botero, 2007 y 2010) sugieren que la supresión total de los parafiscales (9 % del salario mínimo) podría generar el equivalente actual de unos 200.000 empleos asalariados, casi todos no calificados; la nueva forma de financiar las cajas de compensación familiar, el SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) puede cambiar en algo esa cifra. Ese impacto debe ser sustancialmente menor si se trata no de una supresión general sino de una reducción marginal por cada nuevo empleo creado (Ley 1429 de 2010). Este tipo de reformas solo tendrían sentido si, paralelamente, el salario mínimo real se estabiliza. Esta última política resulta en el largo plazo mucho más importante.

**Gráfico 2.15:** Salario mínimo real (deflactado con el IPC y el IPP) y costo total para el empresario

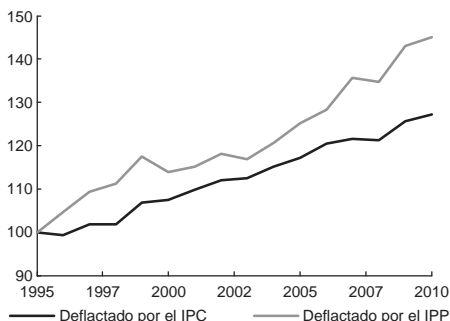
A. Salario mínimo real deflactando con el IPC y con el IPP



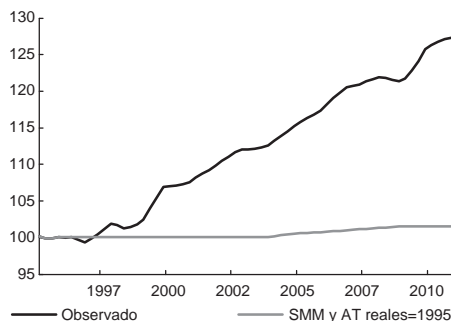
B. Salarios indirectos (porcentaje del salario mínimo) promedio 4 trimestres de cada año



C. Costo total real para el empresario de un trabajador que devenga el mínimo (promedio anual en diciembre de cada año)



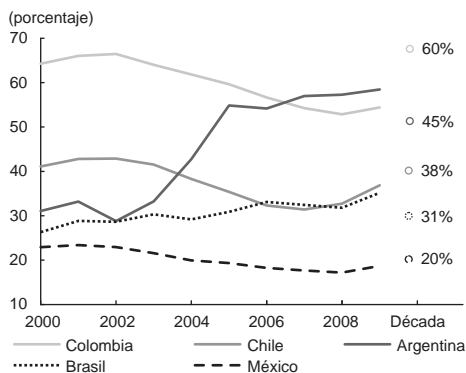
D. Costo total patrono en 2 escenarios (promedios 4 trimestres previos)



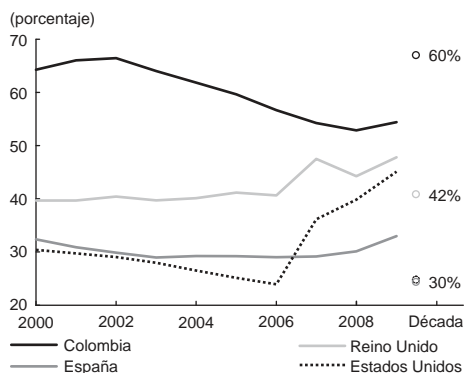
Notas: Panel A: salario mínimo legal mensual deflactado por el IPC e IPP promedio anual en diciembre de cada año y desenganches 1995 = 100. Panel B: los cálculos han sido hechos para un trabajador que se gane el mínimo mensual, labore de tiempo completo en jornada ordinaria todo el año (no hay recargos por horas extras), no esté en el régimen de retroactividad de cesantías ni dé lugar a reemplazo durante las vacaciones. 1) *Los dominicales y festivos* están incluidos en el mínimo mensual; 2) *Vacaciones*: 15 días/12 meses vs. el SM. 3) *Prima de servicios*: 30 días/12 meses, vs. el SM; 4) *Cesantías ordinarias*: 1 mes/12 meses, vs. SM + auxilio de transporte; Intereses a las cesantías: 12% anual = 1% mensual sobre el SM; 5) *Vestuario y calzado*: tres juegos anuales; el valor estimado de cada juego varía, asumimos que en diciembre 2007 era: \$80.000 (camisa, pantalón y zapatos); mensualizado el costo era de \$20.000; se ajustó hacia atrás con el IPC, pero se podría utilizar el de vestuario; 6) *Cotización patronal a salud*: el porcentaje y la base han cambiado con el tiempo; hoy son el 8,5% vs. el SM; 7) *Cotización patronal a pensiones*: porcentaje y base han cambiado con el tiempo; hoy son el 12% vs. el SM; 8) ATEP: la base ha cambiado con el tiempo (hoy se liquida sobre el SM); supusimos una tasa del 2% (ANIF le pone 4,5%); 9) *Parafiscales*: ni la base ni la tasa han cambiado desde la Ley 100 de 1993; se trata del 4% (Cajas), 2% (SENA) y 3% (ICBF). Panel C: costo total para el empresario (incluyendo salarios indirectos) deflactado por el IPC y por el IPP 1995 = 100. Panel D: la línea roja es el costo observado total para el empresario (deflactado por el IPC); la negra el costo total para el empresario calculado con el mismo régimen observado de salarios indirectos si el salario mínimo y el auxilio de transporte hubieran permanecido en sus niveles reales de 1995.

**Gráfico 2.16:** Salario mínimo como porcentaje del PIB per cápita en varios países

A. Colombia vs. algunos países latinoamericanos



B. Colombia vs. algunos países desarrollados



Nota: salario mínimo mes como porcentaje del PIB per cápita

Fuente: cálculos del Banco de la República, sucursal Medellín, con base en cifras del PIB y población (Fondo Monetario Internacional), y para el salario mínimo mensual: ministerios de trabajo de cada país y OIT.

- Pero a finales de 2010 (Gráfico 2.17, panel B) el salario mínimo brasileño apenas representaba el 35 % del ingreso laboral medio; en Colombia, en cambio, el 51 %. Si nuestro mínimo fuera también el 35 % del ingreso laboral medio en el año 2010 hubiera sido de 356.000 pesos y no de 515.000 pesos.
- Frente a 2002 (Gráfico 2.17, panel C) el ingreso laboral medio en Colombia se ha elevado 20 %, mucho más que en Brasil (8 %). Debido a un mínimo tan alto, frente al ingreso medio los empresarios colombianos han preferido reemplazar trabajadores no calificados (de salario mínimo) por profesionales que devenguen más; por eso nuestro ingreso laboral medio ha subido tan considerablemente.

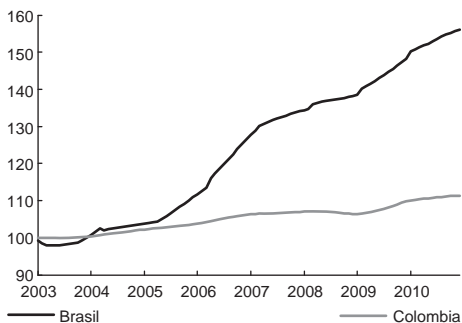
### 6.3. Evasión al salario mínimo

En el primer semestre del año 2010 (Cuadro 2.1) Colombia contaba con 18,8 millones de trabajadores (77 % en las cabeceras municipales y 23 % en las zonas rurales), de los cuales el 46 % (8,6 millones) devengaba ingresos por día inferiores al mínimo legal diario (incluyendo en este la parte proporcional del dominical). Ese porcentaje era mayor en las zonas rurales (73 % por debajo el mínimo) y relativamente menor, pero todavía muy alto en las cabeceras municipales (37 %).

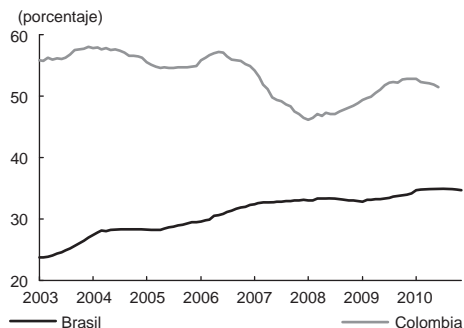
Aunque los trabajadores no asalariados no están cubiertos legalmente por el mínimo, el porcentaje de los mismos con ingresos por día laboral de ocho horas inferiores al mínimo diario ilustra bien la pobreza y la desprotección a que están sometidos, pero dejemos de lado los trabajadores sin remuneración, casi todos ayudantes familiares, y concentrémonos en los trabajadores remunerados.

**Gráfico 2.17:** Evolución salarial real en Brasil y en Colombia

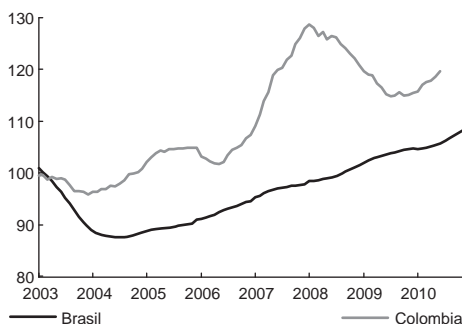
A. Salario mínimo real en Brasil y Colombia



B. Salario mínimo vs. ingreso laboral medio en Brasil y Colombia



C. Ingreso laboral medio real en Brasil y en Colombia (trabajo remunerado, principales ciudades)



Nota: promedio doce meses 2002 = 100.

Fuente: cálculos del Banco de la República, sucursal Medellín; con base en el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (seis áreas metropolitanas) y DANE-Colombia (trece áreas metropolitanas).

- *Trabajadores por cuenta propia.* En su mayoría devengan menos del mínimo legal: 63 % en el nivel nacional (55 % en las cabeceras; 89 % en las zonas rurales); de ellos, quienes carece de alguna educación superior exhiben los ingresos más precarios (70 % por debajo del salario mínimo diario en el nivel nacional: 61 % en las cabeceras; 90 % en el campo).
- *Patronos.* De este grupo el 33 % devenga menos del mínimo (57 % en las zonas rurales; 26 % en las cabeceras). Las cifras son más marcadas para quienes carecen de educación superior (38 % en el nivel nacional; 58 % en las zonas rurales; 28 % en las cabeceras).

El salario mínimo cobija legalmente a los trabajadores asalariados. En este caso, cabe hablar de evasión cuando el salario diario por jornada de ocho horas es inferior al salario mínimo diario, incluyendo en este la parte proporcional de

dominical (1/6), pues desde la Ley 50 de 1990 esta debe incluirse en el pago diario, independientemente de los días trabajados.

- Obreros y empleados (privados y del Gobierno): 18 % bajo el mínimo (16 % en cabeceras; 30 % en zonas rurales).
- Servicio doméstico: 50 % en el nivel nacional cuenta con menos del salario mínimo diario (49 % en cabeceras; 61 % en zonas rurales).
- Jornaleros: 60 % en el nivel nacional; en este caso las cifras son incluso más altas en las cabeceras (65 %) que en las zonas rurales (59 %).

**Cuadro 2.1:** Ocupados totales y con menos de 0,95 salarios mínimos diarios (SMD) en el primer semestre de 2010

	Ocupados I sem. 2010(miles)						Menos de 0,95 sm/día (porcentaje)		
	Total ocupados			Menos 0,95 sm/día			Nal.	Cabec.	Z.rur.
	Nal.	Cabec.	Z.rur.	Nal.	Cabec.	Z.rur.			
Trab. fam.	1.001	538	462	999	537	462	100	100	100
Obr. empl.	7.302	6.512	789	1.294	1.054	240	18	16	30
Sin E.S.	4.691	3.989	702	1.092	860	232	23	22	33
Alguna E.S.	2.609	2.522	87	201	193	8	8	8	9
Svic. domés.	683	588	95	343	285	57	50	49	61
Jornalero	780	124	656	467	81	385	60	65	59
Cta. propia	8.136	6.045	2091	5.164	3.303	1.861	63	55	89
Sin E.S.	6.982	4.929	2053	4.855	3.014	1.841	70	61	90
Alguna E.S.	1.152	1.114	38	308	287	20	27	26	54
Patronos	964,4	722,7	241,6	322,3	185,4	136,9	33	26	57
Sin E.S.	706	476	230	266	133	133	38	28	58
Alguna E.S.	258	247	11	56	52	4	22	21	33
Total	18.866	14.531	4.335	8.588	5.445	3.143	46	37	73
Sin E.S.	14.735	10.554	4.181	7.930	4.833	3.097	54	46	74
Alguna E.S.	4.127	3.973	154	656	610	46	16	15	30

Nal.: nacional; Z.rur.: zona rural; Cabec.: cabecera municipal; E.S.: educación superior.

Fuente: DANE, encuestas de hogares, primer semestre de 2010; cálculos del Banco de la República, sucursal Medellín. Para estimar los trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo diario (SMD) se incluyó en este la parte proporcional del dominical (1/6) y se calcularon, para cada posición ocupacional, los ingresos por día de ocho horas. Algunos totales difieren de la suma de sus componentes debido a casos sin información.

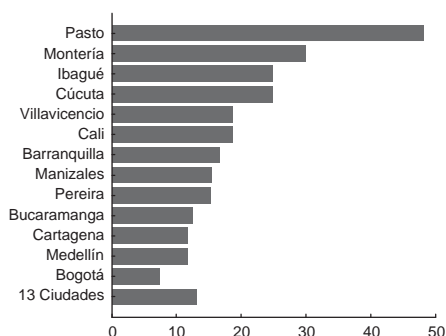
Por ciudades, la evasión al mínimo diario entre los obreros y empleados poco educados presenta grandes disparidades (Gráfico 2.18, panel A): la media de las trece ciudades era del 13,0 % en el tercer trimestre del año 2009. Bogotá exhibía el grado más bajo de evasión (7,4 %); Medellín, Cartagena, y Bucaramanga muestran una situada entre el 11,7 % y el 12,6 %. En Pereira, Manizales, Barranquilla, Cali y Villavicencio la cifra estaba situada entre el 15,3 % y el 18,7 %. Cúcuta e Ibagué presentan una evasión del 24,8 % y Montería una del 29,9 %. La ciudad con mayor evasión es Pasto (48,1 %).

Así, dada la distribución de estos trabajadores por ingresos diarios, si quisiéramos que la evasión de cada ciudad fuera igual a la media (13,0 %), el salario

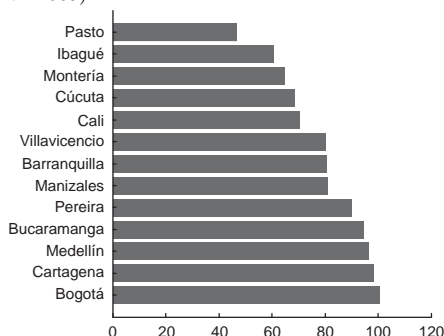
mínimo en Pasto debería ser el 47% del vigente; en Ibagué el 60%, en Montería el 65%, en Cúcuta el 69% y en Cali el 70% (Gráfico 2.18, panel B); entonces, la propuesta de establecer salarios mínimos diferenciales por ciudades o regiones (Ramírez, 2010), resultaría políticamente impracticable.

**Gráfico 2.18:** Trabajadores sin educación superior: porcentaje con ingresos inferiores al mínimo diario (incluyendo el dominical) por ciudades y salario mínimo necesario en cada ciudad para que la evasión sea igual a la media (tercer trimestre de 2009)

A. Evasión al salario mínimo diario en 2009:III por ciudades, (obreros y empleados sin educación superior con menos de 0,95 salarios mínimos diarios)



B. Salario mínimo necesario en cada ciudad para que el porcentaje de obreros y empleados sin educación superior por debajo del mínimo fuera del 13% (porcentaje del salario mínimo vigente en 2009)



SM: salario mínimo. SMD: salario mínimo diario.

Fuente: DANE, encuestas trimestrales; cálculos de Banco de la República, sucursal Medellín.

#### 6.4. El salario mínimo no sirve a los más pobres

El salario mínimo no les sirve a los más pobres (Posso, 2010), y ello por dos razones (Gráfico 2.19):

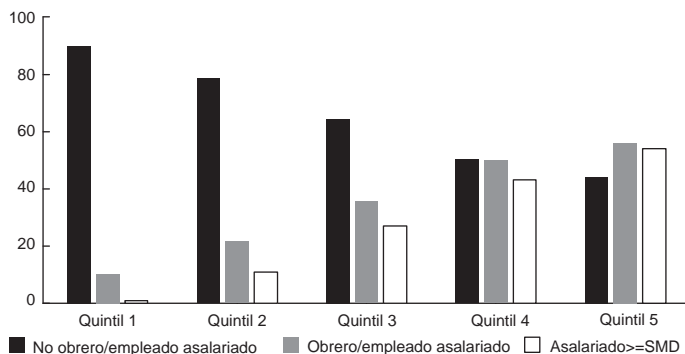
- Primero, porque sus miembros no trabajan como asalariados sino como independientes (90% en el quintil 1, es decir los del 20% más pobre; 79% en el quintil 2).
- Segundo, porque los pocos que laboran como obreros y empleados asalariados son objeto de una evasión muy alta (99% en el quintil 1 y 89% en el quintil 2); por eso los obreros y empleados pagados con el salario mínimo diario o más por día trabajado representan apenas el 1% del empleo en el quintil 1 y el 11% en el quintil 2.

#### 6.5. El salario mínimo también afecta el empleo no calificado

Cuando el salario mínimo real aumenta (o se acelera su crecimiento), los empresarios más chicos recurren a la evasión, se eleva con la relación entre salario mínimo

**Gráfico 2.19:** Los más pobres no trabajan como asalariados; cuando lo hacen perciben salarios inferiores al salario mínimo diario

Colombia por quintiles del ingreso per cápita: empleado no asalariado y asalariado (total y con 1 salario mínimo o más; porcentaje del empleo de cada quintil; primer semestre de 2010)



Fuente: Cálculos Banco de la República, sucursal Medellín; con base en las encuestas nacionales de hogares del DANE del primer semestre de 2010.

y salario de mercado y también con el desempleo de estos trabajadores. Pero, adicionalmente (Gráfico 2.20 panel A), los empresarios, sobre todo los más grandes, reducen o desaceleran con algún rezago, la contratación de trabajadores asalariados no calificados. Para ello recurren al reemplazo de los mismos por trabajadores con educación superior (López y Lasso, 2008); lo que de pasada tiende a elevar el desempleo de los primeros. Por eso, las variaciones anuales del trabajo moderno con y sin educación superior están inversamente relacionadas (Gráfico 2.20 panel B).

Ejercicios econométricos (Tamayo, 2010) basados en series trimestrales de 1984 a 2009 para las siete ciudades principales concluyen que el salario mínimo se transfiere íntegramente (elasticidad de 1,0 casi inmediata) al salario de mercado de los obreros y empleados sin educación superior. Pero este último depende también del desempleo (elasticidad de  $-0,53$ , con un rezago más largo); según se comporte el desempleo puede subir más o menos (o bajar) frente al salario mínimo<sup>7</sup>.

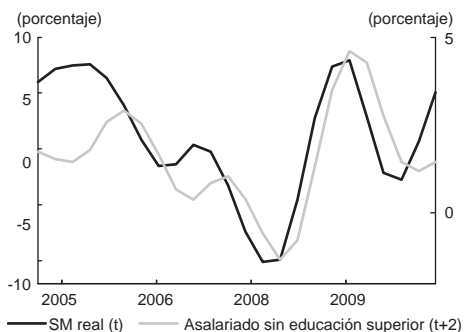
Para minimizar los impactos del salario mínimo (y/o de la reducción en el desempleo) sobre el salario de mercado de los obreros y empleados rasos, los empresarios más chicos recurren a la evasión del mínimo. Adicionalmente (Gráfico

<sup>7</sup> La sensibilidad de los salarios a la tasa de desempleo ha sido mostrada por Arango, Obando y Posada (2010). Los autores realizan una estimación de la curva de salarios para Colombia, haciendo uso de la encuesta nacional de hogares (1984-2000), la encuesta continua de hogares (2001-2006) y la gran encuesta integrada de hogares (2006-2009), con el fin de contrastar la hipótesis nula de que los salarios son rígidos, y en consecuencia, no responden a los elementos que recoge la tasa de desempleo regional o la correspondiente a cada grupo particular de la población. Los resultados encontrados sugieren que no lo son; los salarios reales en Colombia son tan flexibles como en muchos otros países.

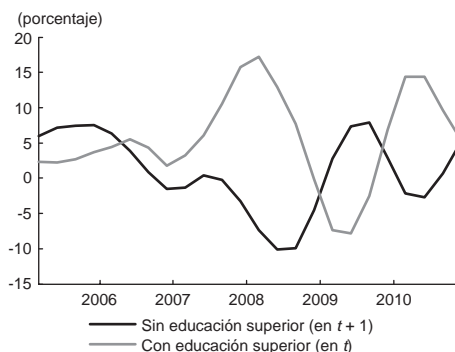
2.20, panel A), los empresarios, sobre todo los más grandes, reducen o desaceleran, con algún rezago, la contratación de trabajadores asalariados no calificados, para lo cual recurren al reemplazo de los mismos por trabajadores con educación superior (López y Lasso, 2008); lo que de paso tiende a elevar el desempleo de los primeros. Por eso, las variaciones anuales del trabajo moderno con y sin educación superior están inversamente relacionadas (Gráfico 2.20, panel B).

**Gráfico 2.20:** Cuando el salario mínimo real sube o se acelera, con algún rezago el empleo moderno poco educado cae; para lograrlo los empresarios recurren a la contratación de trabajadores más educados (datos siete ciudades, variaciones anuales)

A. Empleo moderno por educación sin educación superior y en el salario mínimo real



B. Empleo moderno por educación



Gráficos realizados con base en datos trimestrales, desestacionalizados y suavizados.

Fuente: Banco de la República, sucursal Medellín; con base en cifras de las encuestas de hogares del DANE para siete ciudades principales. Las series fueron desestacionalizadas y suavizadas mediante el método Census X-12. Con base en las tendencias cíclicas que exhibe este método, se estimaron las variaciones porcentuales trimestrales (frente al mismo trimestre del año anterior) del empleo y los salarios reales.

## 7. LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA INICIADA EN 2010 Y LAS TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

Después de haber crecido a una tasa cercana al 7,5% en 2006-2007, el PIB urbano colombiano (PIB total menos el valor agregado por los sectores agropecuario y minero) experimentó una desaceleración muy considerable en 2008 (3,5%) y sobre todo en 2009 (1,0%); con todo, desde 2010 se inició una recuperación (4,1%) que se ha acentuado en el primer trimestre de 2011 (4,6%). Los impactos sobre el mercado laboral urbano han sido muy positivos: en las trece ciudades principales el empleo asalariado y el empleo formal se han reactivado y la expansión del empleo informal se ha desacelerado; el grado de informalidad está empezando a reducirse, la participación laboral ha dejado de elevarse y el desempleo

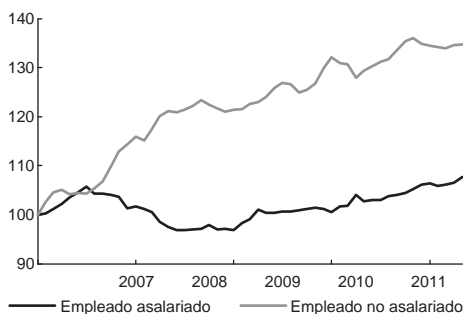
(desestacionalizado) ha comenzado a caer: frente al pico máximo alcanzado en noviembre de 2009 (13,7%) ha perdido 2,6 puntos a mayo de 2011 (11,1%). De esta manera, la sustitución del empleo formal poco educado por trabajadores con formación superior (una tendencia de largo plazo) se intensificó con la reactivación económica, particularmente durante el año 2010. A pesar de que en lo corrido de 2011 el empleo poco educado ha vuelto a elevarse, en promedio, durante los últimos dos años (trimestres marzo-mayo de 2009 a 2011), se observa que el 78% de los nuevos empleos formales creados en las trece ciudades ha sido para personas con alguna educación superior.

### 7.1. Empleo asalariado: en las trece ciudades creció al 3,3% durante el año 2010; en marzo-mayo de 2011 se estaba elevando al 4,9%

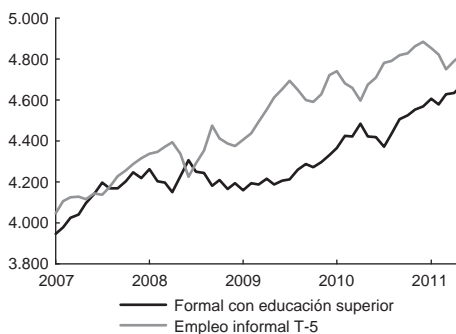
En las trece ciudades principales (Gráfico 2.21, panel A) el volumen de obreros y empleados asalariados había caído en 2008; ya en 2009 se recuperó parcialmente. Desde entonces, su crecimiento anual se ha acelerado: 3,2% en 2010 y 4,9% en marzo-mayo de 2011. Por su parte, durante 2010 el empleo no asalariado creció a un ritmo anual muy elevado (5,7%), el cual se moderó en marzo-mayo de 2011 (4,0%).

**Gráfico 2.21:** Empleo por tipos en trece ciudades (últimos datos: marzo-mayo de 2011)

A. Índices de empleo asalariado y no asalariado, (2007:I=100)



B. Empleo formal e informal (miles)



Nota: trimestre móvil desestacionalizado; datos de trece ciudades.

Fuente: DANE, encuestas de hogares; cálculos del Banco de la República, sucursal Medellín. Datos desestacionalizados mediante Censur X-12.

### 7.2. Empleo formal: durante el año 2010 creció al 5,3% (5,7% anual en marzo-mayo de 2010 a 2011) y el informal se ha desacelerado

Para las trece ciudades (Gráfico 2.21, panel B) las cifras del DANE permiten distinguir entre el empleo formal y el informal. El primero incluye los asalariados del Estado, los obreros y empleados, además de patronos y otros trabajadores, en

empresas privadas con más de cinco ocupados, así como los profesionales y técnicos independientes. El segundo, el informal, está compuesto por obreros-empleados y patronos que laboran en “empresas” privadas de hasta cinco ocupados y por otros trabajadores (servidores domésticos, trabajadores no remunerados y jornaleros) vinculados a esas “empresas” o que laboran de manera independiente.

- El formal, que se había estancado entre 2008 y mediados de 2009, ha crecido rápidamente desde entonces: 5,3 % anual en 2010 y 5,7 % en marzo-mayo 2010 a 2011.
- El informal se disparó en 2009 (5,3 % anual); esta expansión se moderó en 2010 (3,6 %); en lo corrido de 2011 ha comenzado a caer, y su tasa anual marzo-mayo de 2010 a 2011 se desaceleró aún más (3,2 %).
- La informalidad del empleo pasó del 50,8 % en 2008 al 51,9 % en 2009; desde entonces ha bajado, ligeramente en 2010 a 51,6 % y mucho más durante el año en curso: 50,8 % en marzo-mayo de 2011.

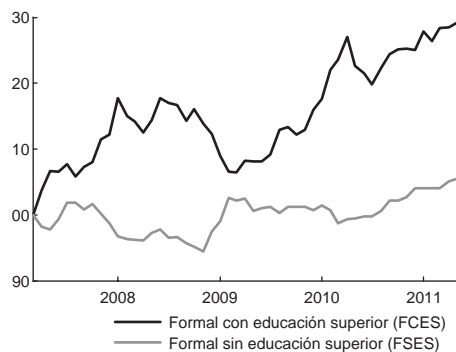
### **7.3. La sustitución del empleo formal poco educado por el más educado se acentuó, particularmente durante el año 2010**

El reemplazo tendencial del empleo moderno poco educado por el más educado tiene ciclos. Una intensa sustitución tuvo lugar durante el año 2010, aunque se ha frenado momentáneamente en 2011. La excelente expansión del empleo formal urbano en 2010 estuvo sesgada a favor del empleo con educación superior que, por su rápida expansión y sus ingresos elevados y al alza, dinamizó el consumo interno. En cambio, el formal poco educado creció muy lentamente (Gráfico 2.22, panel A). En lo corrido de 2011 este último ha recuperado un dinamismo elevado, aunque, en promedio, durante los últimos dos años (marzo-mayo de 2009 a 2011) el 78 % de los nuevos empleos formales creados en las trece ciudades han sido para personas con alguna educación superior.

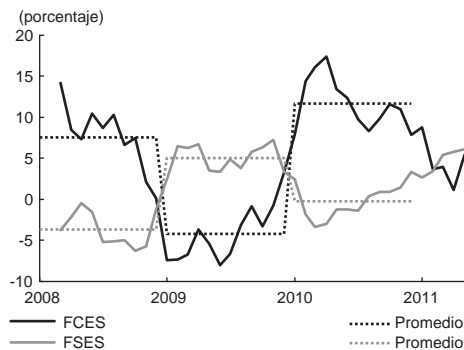
- El empleo formal con alguna educación superior (Gráfico 2.22, panel B) se elevó al 11,6 % en 2010; sin embargo, aunque ha seguido creciendo, durante lo corrido de 2011 se ha desacelerado (5,4 % en marzo-mayo).
- En contraste, el empleo formal sin educación superior se estancó en 2010 (con una tasa anual de  $-0,2\%$ ). Con todo, gracias al repunte de la construcción y a la reducción relativa de su salario frente al de quienes cuentan con estudios superiores, desde finales del año pasado comenzó a crecer otra vez, alcanzando en marzo-mayo de 2011 una tasa anual de 6,1 %.
- En esta expansión reciente del empleo formal menos educado el papel de la reactivación de la construcción urbana de edificaciones (un sector intensivo en trabajo no calificado) fue muy importante, pues de explicar el 1 % del incremento anual total observado durante el primer semestre de 2010, pasó a explicar el 19 % (segundo semestre) y el 22 % entre marzo-mayo de 2010 a 2011.

**Gráfico 2.22:** Empleo formal por educación (último dato: marzo-mayo de 2011)

A. Índices del empleo formal por educación (2007:I = 100)



B. Crecimiento anual del empleo formal por educación



Nota: trece ciudades, trimestre móvil.

Fuente: DANE, encuestas de hogares; cálculos del Bancode la República, sucursal Medellín. Datos desestacionalizados mediante Census X-12.

- La desaceleración reciente del componente más educado del empleo formal y la mayor dinámica de su componente menos educado no debe llamar a equívocos en cuanto a las tendencias de largo plazo. Si las cifras recientes del trimestre marzo-mayo se mantuvieran todo el año 2011, el crecimiento medio del bienio 2010-2011 sería respectivamente del 8,5 % (formal educado) y 2,9 % (formal menos educado).

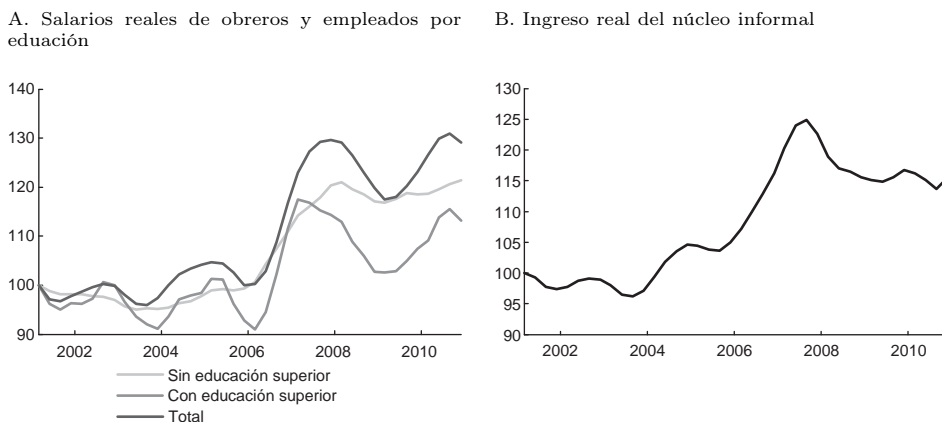
#### 7.4. El salario real de los obreros y empleados con alguna educación superior creció 7,1 % en el año 2010; el promedio (con y sin educación superior) alcanzó su mayor nivel desde 2001

La evolución reciente de las remuneraciones reales medias por tipos de trabajadores en las trece ciudades principales (Gráfico 2.23) revela, de acuerdo con las encuestas de hogares, lo siguiente:

- El salario real de obreros y empleados sin educación superior creció en el año 2010 a una tasa anual media del 1,8 %.
- En contraste, el salario real de los obreros y empleados con alguna educación superior lo hizo al 7,1 %. No podía ser que el empleo de este tipo se elevara al ritmo que lo ha hecho sin que los salarios reales se dispararan.
- El salario real promedio (obreros y empleados con y sin educación superior) se elevó 6,7 % en 2010, alcanzando el máximo nivel desde 2001 (30 % más que en 2001), superior incluso al de 2007.
- El ingreso real de los trabajadores no asalariados sin educación superior (el núcleo duro del empleo informal) se había derrumbado en la segunda mitad

de la década de los noventa (véase el Gráfico 2.11, panel B). Se recuperó parcialmente entre 2004-2007 y desde entonces se redujo. En el año 2010 creció ligeramente (1,3 % frente a 2009), aunque, frente al promedio de 2007, seguía siendo 6,1 % más bajo.

**Gráfico 2.23:** Evolución de los salarios reales en trece ciudades (último dato: cuarto trimestre calendario de 2010)



Nota: trece ciudades; datos por trimestre calendario, desestacionalizados y suavizados; año 2001 = 100.

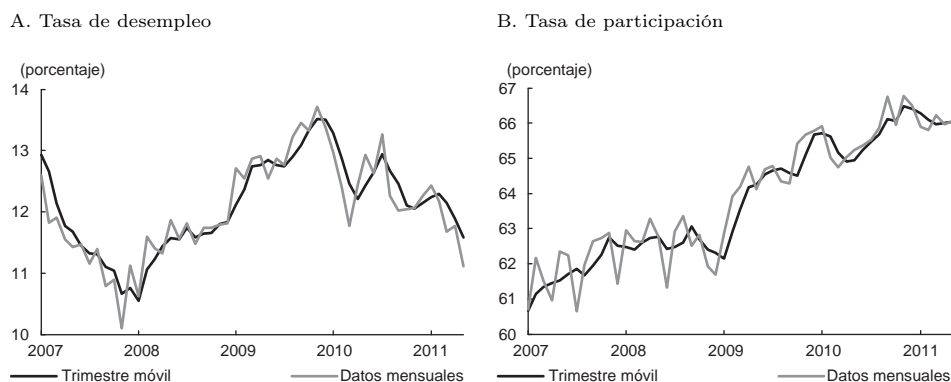
Fuente: DANE, encuestas de hogares; cálculos del Banco de la República, sucursal Medellín. Datos desestacionalizados y suavizados mediante Census X-12 (tendencias cíclicas).

## 7.5. El desempleo urbano ha caído, pero la participación laboral se resiste a bajar sustancialmente

La tasa de desempleo es una variable que hay que desestacionalizar para poder apreciar su evolución. En las trece principales ciudades (Gráfico 2.24, panel A) se elevó entre 2008 y 2009 y cayó en 2010; en lo corrido de 2011 sigue bajando: frente al pico máximo alcanzado en noviembre de 2009 (13,7 %) había perdido 2,6 pp a mayo de 2011 (11,1 %). Aunque es un buen resultado, todavía es insuficiente para un país que quiere posicionar esa cifra por debajo del 10 %.

Por su parte, la participación laboral (Gráfico 2.24, panel B) se había disparado durante el año 2009 en las principales ciudades y durante 2010 continuó elevándose. En lo corrido de 2011 parece haber alcanzado ya un tope máximo. De hecho, la participación laboral de los más educados ha crecido como respuesta al mayor dinamismo de su empleo y la de los menos educados se ha demorado en caer debido a la falta de ingresos modernos. La resistencia que muestra la participación laboral a bajar sustancialmente ha sido una de las causas de por qué el desempleo no ha caído a los niveles deseados por los colombianos.

**Gráfico 2.24:** Desempleo y participación laboral en trece ciudades (último dato: marzo-mayo de 2011)



Nota: trece ciudades; datos mensuales y desestacionalizados, trimestre móvil.

Fuente: DANE, encuestas de hogares; cálculos del Banco República, sucursal Medellín. Datos desestacionalizados mediante Censur X-12.

## 7.6. Corolarios de la coyuntura iniciada en 2010

Desde el año 2010 el crecimiento anual del empleo formal se ha recuperando en las trece principales ciudades del país: 0,5% en 2009, 5,3% en 2010 y 5,7% en marzo-mayo de 2011. No obstante, estamos lejos de resolver nuestros problemas laborales: el desempleo ha caído, pero no por debajo del 10%; la participación laboral, particularmente la de los menos educados, se ha resistido a bajar, y el grado de informalidad del empleo urbano (cuyas remuneraciones reales se han deteriorado frente a 2007) se ha reducido 1,1 pp frente a 2009, pero todavía sigue representando el 50,8% (a marzo-mayo de 2011).

La rápida expansión del empleo formal ha estado sesgada, particularmente lo estuvo durante 2010, en favor del trabajo formal con educación superior. Este último segmento se elevó al 11,6% en 2010 y, aunque ha seguido creciendo, durante lo corrido de 2011 se ha desacelerado (5,4% en marzo-mayo). En contraste el empleo formal sin educación superior se estancó en 2010 (tasa anual de -0,2%) y en 2011, al menos hasta mayo, ha comenzado a crecer otra vez alcanzando en marzo-mayo una tasa anual del 6,1%. Con todo, en promedio para los últimos dos años (entre marzo-mayo de 2009 y 2011), el 78% de los nuevos empleos formales creados en las trece ciudades ha sido para personas con alguna educación superior. El alza en el empleo moderno calificado y la caída del no calificado por unidad de PIB urbano, una tendencia de largo plazo, se acentuó con la recuperación económica.

De ahí se desprenden dos corolarios:

El primero se refiere al poder que tiene la construcción para generar empleo no calificado. En especial se trata de la vivienda urbana (que tiene mayor impacto en las ciudades), pero también de la activación de las obras civiles y del plan de

reconstrucción de los desastres del invierno; si este último pudiera de verdad ejecutarse de la manera planeada, y si se aprovechara para generar empleos modernos, para la población afectada los indicadores laborales podrían mejorar sustancialmente, no solo en las grandes ciudades sino también en las cabeceras más chicas y en las zonas rurales.

Segundo, el incremento del salario medio real de los obreros y empleados, que ha alcanzado su máximo nivel desde 2001, podría entorpecer la expansión del empleo moderno y restarle dinamismo al PIB, como pasó desde comienzos de 2008 (aún antes de que la crisis mundial comenzara a afectarnos). Para evitarlo, además de una política prudente en materia de salario mínimo, hay que elevar la capacitación laboral, una tarea para el SENA y ampliar el acceso a la educación superior de los bachilleres pobres.

Usando para el alumnado matriculado en la educación terciaria, las cifras oficiales del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (Snies) y las estimaciones poblacionales del DANE, en 2010 y frente a la población de 17 a 21 años, la tasa bruta de cobertura de la educación terciaria era en el pregrado de 37% (cuando se calcula frente a la población de 18-24 años resultaba menor: 30%). Para estimar la tasa neta (alumnado en edad universitaria *vs.* población en esa misma edad) total y por quintiles del ingreso per cápita hay que recurrir a la encuesta de calidad de vida de 2010 del DANE que, sin embargo, muestra un alumnado superior al registrado oficialmente. Según esta encuesta y frente a la población de 18 a 24 años, la tasa neta en el pregrado era del 24,3% (16 pp menor que la bruta, que resultaba ser del 41%); la diferencia entre ambas se explica por la deserción muy elevada y el alargamiento de la permanencia de los estudiantes en las universidades. Lo más impactante de los datos del DANE es la diferencia entre las tasas netas por quintiles del ingreso per cápita: 8,1% para el quintil 1 (el 20% más pobre), 11,2% para el quintil 2, 48,2% para el quintil 5 (el 20% más rico). Por ello, para ampliar sustancialmente la tasa neta de cobertura y para focalizar los aumentos para la población de menores ingresos, se requiere ampliar el crédito estudiantil, haciendo énfasis en carreras técnicas y tecnológicas y complementando el crédito con subsidios de sostenimiento para los más pobres (López, 2006). El crédito Acces del Icetex ha probado ser muy efectivo, particularmente en su focalización hacia los segmentos de menores ingresos y en reducir la deserción (CEDE, 2008). Dicho mecanismo, que tiende el puente entre los bajos ingresos de hoy y los altos de mañana y garantiza la devolución de recursos, tiene grandes beneficios.

En las universidades oficiales las matrículas del pregrado son muy bajas y casi todo el costo educativo es cubierto por la nación y las entidades territoriales mediante transferencias presupuestales. Por ello, expandir, en la magnitud que necesita el país, la educación terciaria por esta única vía requeriría cuantiosos recursos: las instituciones oficiales de educación superior (se excluye el SENA, que también forma técnicos y tecnólogos en este nivel) habían elevado ya el estudiantado de pregrado 49% entre 2003 y 2009 y lo hicieron en paralelo con una reducción en las transferencias gubernamentales reales por estudiante del 17,3%; aumentos adicionales solo serían posibles con un alza real muy sustancial de las

transferencias. Pero hay también consideraciones de equidad: aunque, solo el 5,6 % de los estudiantes oficiales de pregrado viven o dicen vivir en los tres estratos más altos, el 61 % proviene del 40 % más rico de los hogares y el 29 % del 20 % más pobre (DANE; encuesta de calidad de vida, año 2010); gran parte de ese subsidio va, pues, a las clases altas.

En el largo plazo el país necesita recuperar los subsidios que hace vía oferta, para retroalimentar el presupuesto de las universidades oficiales. Habría que cambiar también el esquema de financiación de las universidades oficiales. La mejor alternativa es el crédito estudiantil (López, 2006): en vez de exigirle al Gobierno que les aumente el presupuesto, las universidades oficiales deberían elevar las matrículas y, paralelamente, ofrecerles a sus estudiantes crédito del Icetex. Pero puede pensarse también en una política a la australiana, donde los egresados repaguen los subsidios recibidos vía impuestos (González, 2006). La rentabilidad de la educación superior es elevada: teniendo bachillerato, estudiar un año de pregrado eleva los ingresos 18 % (Posso, 2008); así, los pobres de hoy, que no serán pobres mañana cuando terminen sus estudios, podrán pagar un crédito cómodo como el de Acces y además percibirían subsidios para atender a su sostenimiento durante sus estudios.

## REFERENCIAS

- ARANGO, L., N. OBANDO Y C. POSADA (2010): “Sensibilidad de los salarios al desempleo regional en Colombia: nuevas estimaciones de la curva de salarios”, en *Formulación de precios y salarios en Colombia*, ed. E. López, y M. T. Ramírez, cap. 23, pp. 951–978.
- BOTERO, J. (2007): *Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso: un análisis de equilibrio general computable*. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, Bogotá.
- BOTERO, J. (2010): “Deducciones a la inversión y aportes parafiscales: Una propuesta”, Universidad Eafit.
- CASTAÑEDA, C., C. MEDINA, J. NÚÑEZ Y J. TAMAYO (2011): “Dinámica laboral y segregación del sector informal en Colombia”, Banco de la República. Estudio en elaboración. mimeo.
- CEDE (2008): “Consultoría para medir el impacto del crédito educativo sobre el acceso con equidad y permanencia en el sistema de educación superior”, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- GONZÁLEZ, J. (2006): “El principio de la capacidad de pago y la financiación de las universidades públicas”, CID, Universidad Nacional.

- GUATAQUÍ, J. Y A. GARCÍA (2009): “Efectos de la reforma laboral: ¿Más trabajo y menos empleos?”, *Ensayos sobre política económica - Banco de la República*, vol. 27(núm. 60).
- HELMSDORFF, L. (2007): *Ampliación de cobertura del sistema pensional colombiano y atención al adulto mayor*, Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Departamento Nacional de Planeación.
- LÓPEZ, H. (1996): *Ensayos sobre economía laboral colombiana*. Fonade/Carlos Valencia Editores.
- LÓPEZ, H. (2002): “Contribuciones e impuestos sobre la nómina en Colombia (informe final)”, Estudio realizado para la Misión de Ingreso Público.
- LÓPEZ, H. (2006): “Acceso de los pobres a la educación superior: Crédito estudiantil para todos y apoyos de sostenimiento y subsidios educativos para los más pobres”, Estudio realizado para la Misión contra la Pobreza y Desigualdad.
- LÓPEZ, H. Y F. LASSO (2008): “Salario mínimo, salario medio y empleo asalariado privado en Colombia. Un estudio exploratorio sobre la evasión al mínimo legal”, Borradores de Economía, núm. 484, Banco de la República de Colombia.
- LÓPEZ, H. Y J. NUÑEZ (2007): *Pobreza y desigualdad en Colombia : Diagnóstico y estrategias*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE (2009): “Modelo actuarial y proyecciones fiscales del sistema de pensiones solidarias”, Presentación al Consejo Consultivo Previsional. Departamento de investigación y estudios actuariales, Dirección de presupuestos.
- NUÑEZ, J. (2005): “Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia”, Documentos CEDE, núm. 43, Universidad de los Andes - CEDE.
- NUÑEZ, J. (2010): “Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia”, Archivos de economía, Departamento Nacional de Planeación.
- POSSO, C. (2008): “Desigualdad salarial en Colombia 1984-2005: Cambios en la composición del mercado laboral y retornos a la educación post-secundaria”, Borradores de Economía, núm. 529, Banco de la República.
- POSSO, C. (2010): “Incrementos del salario mínimo legal: Un análisis de los costos y beneficios sobre los hogares colombianos en el año 2006”, Borradores de Economía, núm. 595, Banco de la República de Colombia.
- RAMÍREZ, J. (2010): “Empleo formal: Clave para superar la pobreza”, <http://planeacionnacional.blogspot.com/2010/03/funcionaria-un-minimo-regional.html>.

REYES, A. (2007): *Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: Algunas reflexiones y cálculos preliminares*. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

SANTAMARÍA, M., F. GARCÍA Y A. MUJICA (2009): “Los costos no salariales y el mercado laboral: Impacto de la reforma a la salud en Colombia”, Working paper, núm. 43, Fedesarrollo.

SANTAMARÍA, M., F. GARCÍA Y A. MUJICA (2011): “El mercado laboral y la reforma de la salud en Colombia: incentivos, preferencias y algunas paradojas”, en *Efectos de la Ley 100 en salud: propuestas de reforma*, ed. M. E. L. Santa María. Fedesarrollo.

TAMAYO, J. (2010): “La participación laboral y el ciclo económico: Algunas regularidades”, Estudio a ser publicado por el Banco de la República- Medellín.

TAMAYO, J. (2011): “Una mirada al papel del cambio técnico en el mercado laboral en Colombia”, (mimeo), Banco de la República, Medellín.

TENJO, J. (2010): “Estudio de conveniencia y oportunidad sobre el montaje de un sistema de protección al cesante (versión final)”, AECOM International Inc. Informe final del contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión celebrado entre el DNP y Aecom International Development Inc.

## ANEXO 1

### PRINCIPALES VARIABLES LABORALES EN SIETE CIUDADES (MILES)

Cuadro A1.1: Principales variables laborales en siete ciudades (miles)

Año	Trim.	P/E T		Empleo moderno		Núcleo informal		Desocupados			
		Sin E.S.	Con E.S.	Sin E.S.	Con E.S.	Subtotal	informal	Sin E.S.	Con E.S.		
1984	I	6.248,5	696,1	6.944,6	1.691,6	459,1	2.150,6	1.170,9	455,7	45,8	501,5
1984	II	6.298,2	718,6	7.016,9	1.690,8	475,5	2.166,3	1.185,8	455,6	47,5	503,1
1984	III	6.331	726,2	7.057,2	1.691,9	490,3	2.182,2	1.236,7	451,1	47,4	498,5
1984	IV	6.341,3	772	7.113,3	1.758,3	527	2.285,3	1.243,6	452,8	53	505,8
1985	I	6.384	774,9	7.158,9	1.703,9	523,6	2.227,5	1.240,1	487,4	53,2	540,6
1985	II	6.414,5	803,1	7.217,6	1.732,4	550,2	2.282,6	1.265	518,9	60,4	579,3
1985	III	6.460,5	809,4	7.269,9	1.783,6	523,9	2.307,6	1.134,8	469,2	62,5	531,7
1985	IV	6.485,6	828,7	7.314,3	1.830,6	540,7	2.371,3	1.185,6	438,1	55,5	493,5
1986	I	6.542,1	837,9	7.380	1.748,2	564,8	2.313	1.220	486,4	57,1	543,5
1986	II	6.595,1	849,9	7.444,9	1.825,9	570,3	2.396,3	1.208	523,6	67,1	590,7
1986	III	6.635,4	858,6	7.493,9	1.839,7	574,9	2.414,5	1.217,3	463,7	53,8	517,5
1986	IV	6.630,4	921,3	7.551,7	1.898,4	622,5	2.520,9	1.287	445,3	56,4	501,8
1987	I	6.736,4	877	7.613,4	1.887,2	596,9	2.484,1	1.294,1	498,8	61,9	560,7
1987	II	6.772,3	887,5	7.659,9	1.946,2	614,5	2.560,7	1.318,8	455,2	59,7	514,9
1987	III	6.793,5	907,7	7.727,6	1.970	622,2	2.592,2	1.295,2	419,7	52,7	473,1
1987	IV	6.837,3	934,4	7.781,3	2.008,7	645,3	2.654	1.354,8	393,1	43,7	436,9
1988	I	6.907,7	946,3	7.865,3	1.947,9	654,1	2.602,1	1.353,4	491,6	62,5	554,6
1988	II	6.948	974,5	7.925,4	2.017,2	697,4	2.714,6	1.380,5	473,5	58,9	532,6
1988	III	6.983,2	964,9	7.955,6	2.063	689	2.752	1.342,4	396,7	51	447,9
1988	IV	6.998,8	1.014,4	8.025,6	2.111,2	713,4	2.824,6	1.356,5	409	56,4	466
1989	I	7.074,6	1.020	8.105,4	2.028,8	720,9	2.749,7	1.368,8	431	58,2	489,4
1989	II	7.130,8	1.016,4	8.157,6	2.133,8	724,5	2.858,4	1.398,9	418	57,1	475,1
1989	III	7.088,5	1.110,4	8.210,5	2.099,9	781,1	2.881	1.357,3	356	49,9	406,1
1989	IV	7.203,9	1.090,8	8.300,8	2.191,1	774,9	2.965,9	1.411,1	381,9	53,9	435,8
1990	I	7.285,4	1.035,8	8.334,5	2.202,7	746,7	2.949,4	1.380,2	421,9	52,5	474,7
1990	II	7.313,5	1.059,9	8.388,7	2.155,2	765,9	2.921,2	1.393	454,2	62,7	517,4
1990	III	7.286,9	1.127	8.438,5	2.147,2	785,1	2.932,3	1.345	417,6	64,3	481,9
1990	IV	7.359,3	1.140,7	8.521,1	2.298,6	808,1	3.106,6	1.430,3	456,7	66,6	524,5
1991	I	7.350,1	1.193,3	8.574	2.161,4	877,1	3.038,5	1.459,9	468,1	62,8	531,4
1991	II	7.481,1	1.150,9	8.650,5	2.273,5	847,5	3.121	1.452,6	480,8	57,4	538,5
1991	III	7.469,7	1.209,8	8.707,2	2.237,4	869,1	3.106,5	1.511,1	428,9	62,5	491,7
1991	IV	7.465,4	1.264,5	8.786,9	2.303,3	903,5	3.206,8	1.464	413,4	65,8	480,6
1992	I	7.610,8	1.236,6	8.875,3	2.294,6	912,2	3.206,9	1.531,4	492,7	66,4	559,3
1992	II	7.693,6	1.217,6	8.911,1	2.390,2	901,9	3.292,1	1.582,5	528,4	69,6	598
1992	III	7.627,3	1.251,4	9.010	2.315,9	937,6	3.253,5	1.534	413,4	60,4	477,4
1992	IV	7.797,7	1.241,4	9.039,1	2.481,1	912	3.393,2	1.609,6	470,2	61,5	531,7

**Cuadro A1.2:** Principales variables laborales en siete ciudades (miles) (continuación)

Año	Trim.	Sin E.S.		PE/T		Subtotal		Empleo moderno		Núcleo informal		Desocupados		Subtotal
		Sin E.S.	Con E.S.	Con E.S.	Subtotal	Sin E.S.	Con E.S.	Sin E.S.	Con E.S.	Sin E.S.	Con E.S.	Sin E.S.	Con E.S.	
1993	I	7.853,6	1.261,5	1.261,5	2.439,7	939,6	3.379,3	1.575,6	456,1	55,9	514,0			
1993	II	7.874,6	1.308,2	1.308,2	9.212,9	2.426,5	973,3	3.399,9	1.584,1	426,7	489,2			
1993	III	7.997,1	1.249,1	1.249,1	9.287,3	2.551,5	927,8	3.479,3	1.643,7	372,4	420,1			
1993	IV	7.987,2	1.309,1	1.309,1	9.345,9	2.605,8	952,0	3.557,8	1.554,9	371,9	430,1			
1994	I	8.053,9	1.344,0	1.344,0	9.428,9	2.523,0	996,1	3.519,1	1.555,5	487,6	561,0			
1994	II	8.105,9	1.361,1	1.361,1	9.491,5	2.516,9	1.001,0	3.517,9	1.596,7	466,5	544,6			
1994	III	8.189,6	1.330,6	1.330,6	9.552,8	2.608,5	998,0	3.606,5	1.561,4	356,5	411,0			
1994	IV	8.194,5	1.390,1	1.390,1	9.620,5	2.599,1	1.017,3	3.616,4	1.719,2	386,1	451,9			
1995	I	8.287,9	1.373,2	1.373,2	9.684,8	2.549,2	1.001,0	3.550,2	1.683,9	379,8	449,4			
1995	II	8.311,8	1.416,1	1.416,1	9.764,0	2.529,0	1.037,8	3.566,8	1.668,6	436,3	509,5			
1995	III	8.386,7	1.368,0	1.368,0	9.799,5	2.553,3	995,3	3.548,7	1.740,1	418,9	491,5			
1995	IV	8.379,1	1.451,9	1.451,9	9.866,8	2.648,6	1.083,2	3.731,8	1.714,7	476,2	557,7			
1996	I	8.408,5	1.463,7	1.463,7	9.913,6	2.554,7	1.087,8	3.642,5	1.724,8	513,0	595,2			
1996	II	8.471,0	1.476,6	1.476,6	9.997,0	2.547,9	1.059,7	3.607,6	1.580,5	566,0	659,6			
1996	III	8.570,7	1.442,5	1.442,5	10.073,3	2.472,5	1.024,2	3.496,7	1.697,1	602,1	696,0			
1996	IV	8.451,2	1.604,8	1.604,8	10.118,3	2.432,0	1.155,5	3.587,5	1.741,0	574,5	671,4			
1997	I	8.472,2	1.666,9	1.666,9	10.183,1	2.300,4	1.159,1	3.459,5	1.735,0	618,9	717,2			
1997	II	8.385,7	1.829,0	1.829,0	10.246,6	2.297,1	1.268,9	3.566,0	1.724,5	677,0	798,0			
1997	III	8.523,2	1.750,8	1.750,8	10.311,7	2.386,0	1.256,2	3.642,3	1.766,0	616,3	730,4			
1997	IV	8.542,1	1.795,2	1.795,2	10.378,0	2.418,1	1.316,1	3.734,2	1.840,7	631,1	750,9			
1998	I	8.521,6	1.893,5	1.893,5	10.438,4	2.406,0	1.360,5	3.766,5	1.789,1	757,1	912,8			
1998	II	8.562,2	1.883,0	1.883,0	10.469,3	2.305,6	1.364,6	3.670,2	1.836,7	840,1	1.021,2			
1998	III	8.584,0	1.917,8	1.917,8	10.540,4	2.253,2	1.349,6	3.602,7	1.814,4	791,9	943,1			
1998	IV	8.629,5	1.923,2	1.923,2	10.585,9	2.302,1	1.362,6	3.664,7	1.907,2	819,1	1.009,2			
1999	I	8.767,2	1.851,4	1.851,4	10.647,3	2.216,7	1.261,7	3.478,3	1.851,0	1.062,1	1.273,8			
1999	II	8.859,0	1.817,2	1.817,2	10.716,1	2.162,9	1.230,7	3.393,6	1.982,5	1.098,1	1.317,7			
1999	III	8.807,6	1.913,8	1.913,8	10.777,0	2.137,3	1.309,4	3.446,7	1.989,1	1.120,8	1.346,4			
1999	IV	8.823,0	1.945,0	1.945,0	10.817,2	2.209,2	1.344,7	3.553,9	2.082,7	996,2	1.221,7			
2000	I	8.784,8	1.995,5	1.995,5	10.846,8	2.034,2	1.360,2	3.394,5	2.128,2	961,4	1.186,4			
2000	II	8.819,9	2.019,4	2.019,4	10.903,3	2.148,4	1.399,1	3.547,5	2.185,0	975,5	1.215,6			
2000	III	8.920,4	1.976,3	1.976,3	10.980,0	2.173,4	1.346,4	3.519,9	2.333,5	961,5	1.206,6			
2000	IV	8.931,4	2.031,7	2.031,7	11.028,2	2.194,2	1.412,6	3.606,8	2.334,6	972,7	1.193,9			
2001	I	8.974,0	2.109,8	2.109,8	11.181,9	2.068,9	1.396,5	3.465,4	2.307,3	1.170,9	1.471,0			
2001	II	9.089,5	2.111,5	2.111,5	11.237,0	2.143,2	1.418,3	3.561,5	2.243,2	1.037,8	1.296,5			
2001	III	9.099,4	2.139,3	2.139,3	11.292,2	2.213,5	1.461,2	3.674,7	2.237,2	1.044,2	1.288,6			
2001	IV	8.983,1	2.293,4	2.293,4	11.347,4	2.231,5	1.591,7	3.823,2	2.334,0	984,2	1.245,3			

Cuadro A1.3: Principales variables laborales en siete ciudades (miles)(final)

Año	Trim.	PET		Empleo moderno		Núcleo informal		Desocupados		Subtotal	
		Sin E.S.	Con E.S.	Sin E.S.	Con E.S.	Sin E.S.	Con E.S.	Sin E.S.	Con E.S.		
2002	I	8.996,8	2.284,9	11.402,7	2.049,9	1.514,7	3.564,6	2.296,7	1.087,9	308,8	1.403,3
2002	II	9.032,9	2.325,5	11.458	2.166,7	1.586,1	3.752,8	2.314,3	1.019,7	295	1.322
2002	III	9.076,6	2.337,1	11.513,4	2.200,8	1.591,8	3.792,6	2.278,5	1.059,9	292,9	1.358,1
2002	IV	9.112,4	2.373,4	11.568,7	2.336,2	1.666,3	4.002,5	2.358,1	938,7	253,1	1.195,4
2003	I	9.228,8	2.296,7	11.624	2.178	1.570,4	3.748,4	2.347,7	1.025,5	273,3	1.302,1
2003	II	9.042,7	2.541,7	11.679,4	2.150,6	1.749,9	3.900,5	2.323,8	973,3	287,6	1.267
2003	III	9.193	2.421	11.734,9	2.223	1.696,7	3.919,7	2.447,8	1.024,4	279,6	1.313
2003	IV	9.059,8	2.604,9	11.790,5	2.346,2	1.842,3	4.188,5	2.423,9	849	277,5	1.131,9
2004	I	9.053,3	2.673,3	11.846,1	2.127	1.824,2	3.951,1	2.358	970,3	331,5	1.306,5
2004	II	9.040,1	2.757,7	11.901,7	2.174,4	1.856,8	4.031,1	2.232,7	851,2	294,6	1.150,3
2004	III	9.110,8	2.735,3	11.957,2	2.248,9	1.882,7	4.131,7	2.334,6	833,9	277,2	1.113,7
2004	IV	9.240,1	2.676,6	12.012,9	2.387,8	1.872,9	4.260,8	2.359,9	767,7	257	1.029,9
2005	I	9.278,3	2.753	12.069,1	2.287,2	1.897,6	4.184,8	2.269,4	878,2	303,5	1.183,3
2005	II	9.336,4	2.732,8	12.126,1	2.325,6	1.878,4	4.204	2.338,7	789,8	259	1.051,2
2005	III	9.341,3	2.782,7	12.184,3	2.400,1	1.955	4.355	2.333,7	784	254,3	1.040,8
2005	IV	9.446,1	2.760	12.243,7	2.583,2	1.929,8	4.513	2.426,9	678,8	236,7	916,5
2006	I	9.415,9	2.823,3	12.303,9	2.419,5	1.971,1	4.390,5	2.318,6	794,1	269	1.064,9
2006	II	9.443,1	2.871,1	12.364,4	2.434,4	1.996,5	4.430,9	2.357,4	726,5	244,5	972,5
2006	III	9.415,5	2.983,2	12.415,4	2.364,8	2.077,9	4.442,7	2.254,4	693,7	247,1	940,8
2006	IV	9.588,8	2.886,2	12.479,9	2.509,5	1.952,1	4.461,6	2.235	661,7	234,1	896,1
2007	I	9.544,5	2.992,3	12.544,5	2.409,8	2.017,3	4.427,1	2.304,9	705,3	279,5	985,1
2007	II	9.445,4	3.153,9	12.604,2	2.426,6	2.222	4.648,5	2.263,1	628,5	243,2	871,7
2007	III	9.538,6	3.122,7	12.663,7	2.465,8	2.208,6	4.674,5	2.331	621	229,9	850,9
2007	IV	9.423,8	3.293,2	12.723,2	2.347	2.309,4	4.656,5	2.547,5	521,3	231,5	752,9
2008	I	9.466,8	3.311,8	12.782,7	2.270,2	2.351,3	4.621,5	2.480,1	690,3	271,8	962,4
2008	II	9.433	3.403,3	12.842	2.166,7	2.429,9	4.596,6	2.545	663,2	251,6	915
2008	III	9.557,4	3.339	12.901,1	2.227,3	2.376,4	4.603,7	2.662,5	635	290,9	925,9
2008	IV	9.659	3.295,3	12.960,1	2.246	2.336,9	4.583	2.647,6	601,3	346,6	846,6
2009	I	9.939,9	3.065,5	13.018,9	2.337,6	2.150,6	4.488,2	2.676	830,2	313,9	1.144,5
2009	II	9.962,7	3.107,5	13.077,7	2.345,5	2.225,7	4.571,1	2.852,9	765,8	286,4	1.052,1
2009	III	9.887,6	3.245,9	13.136,1	2.387,7	2.342,8	4.730,5	2.720,1	782,1	286,3	1.068,3
2009	IV	9.856,6	3.328,5	13.193,9	2.345,3	2.448,4	4.793,7	2.911,6	747,2	284,6	1.031,8
2010	I	9.721,7	3.520,5	13.251,5	2.238,4	2.533,5	4.771,9	2.764,2	801,5	344,1	1.145,6
2010	II	9.901	3.398,9	13.308,7	2.307,7	2.507,2	4.814,9	2.870,9	759,8	313	1.072,8
2010	III	9.823,7	3.532,5	13.365,7	2.401	2.562,5	4.963,5	2.893,5	706,9	342,7	1.049,8
2010	IV	9.912,7	3.503,9	13.422,6	2.448,2	2.611,5	5.059,8	3.026	648,9	289,6	938,8

E.S.: educación superior.

Fuente: DANE; encuestas de hogares para siete ciudades (transversales 1984-2000 y continuas 2001-2010). Para la metodología detallada para el empate de las series de las encuestas transversales y continuas véase el anexo al trabajo de López y Lasso (2007).

## ANEXO 2

### INGRESOS LABORALES MENSUALES POR TRABAJADOR (MILES CORRIENTES)

**Cuadro A2.1:** Ingresos laborales mensuales por trabajador (miles corrientes)

Año	Trimestre	IPC fin trim. (dic 2008=100)	Ingreso laboral mes del E. moderno (medias)		Ingreso laboral mes del núcleo informal (media)	Ingreso laboral mes del E. moderno (medias) Con E.S.		Ingreso laboral mes del núcleo informal (mediana)
			Sin E.S.	Con E.S.		Sin E.S.	Con E.S.	
1984	I	2,47	17,2	46,9	23,5	14	35	11,9
1984	II	2,59	17,8	48	24,4	15	35	11,5
1984	III	2,66	18,1	50,2	25,3	15	37,4	12
1984	IV	2,79	18,1	49,8	25,4	15	35,5	12
1985	I	3,03	19,8	54,4	27,9	15,8	40	13,4
1985	II	3,31	20,5	53,9	28,6	16	40	14,3
1985	III	3,31	21,4	53,4	28,7	17	40	13,6
1985	IV	3,42	21,1	57	29,2	16,9	40	15
1986	I	3,72	24	57,9	32,3	20	41,6	16,3
1986	II	3,76	24,8	62,5	33,8	20	46,4	16
1986	III	3,87	25,4	68,1	35,6	20	49,6	18
1986	IV	4,13	25,6	72,6	37,2	20	50	18
1987	I	4,47	29	77,3	40,6	24	60	20
1987	II	4,69	30	79,5	41,9	25	59	20,6
1987	III	4,83	30,8	79,6	42,5	25,2	60	21,3
1987	IV	5,12	31,1	86,4	44,5	25,6	60	23
1988	I	5,65	36,1	97,3	51,5	30	69	26
1988	II	6,12	37,5	100,4	53,7	30	74	26,2
1988	III	6,24	38,6	101,4	54,4	30	75	28
1988	IV	6,57	38,7	111,8	57,1	30	80	30
1989	I	7,15	44,6	116,3	63,4	36,8	88,7	32
1989	II	7,56	47,1	130,3	68,2	40	94	35
1989	III	7,89	48,8	135,2	72,2	40	100	35
1989	IV	8,28	49,4	132,2	71	40	100	37,8
1990	I	9,12	56	150,8	80	46	104,8	40
1990	II	9,75	61,5	162,7	88	50	120	42
1990	III	10,28	61,1	162,4	88,2	50	120	45
1990	IV	10,96	62	170,8	90,3	50	122,8	45
1991	I	11,97	72,2	191,7	106,7	60	150	50
1991	II	12,78	77,9	212,4	114,5	60	150	52
1991	III	13,37	79,5	210,1	116,1	62	150	52,6
1991	IV	13,9	81,6	208,4	117,3	65	150	60
1992	I	15,21	90,5	244,1	134,2	75	180	64
1992	II	16,37	97,4	268,6	144,3	80	200	65
1992	III	16,96	98,7	310,4	159,7	80	200	69,1
1992	IV	17,39	98,8	301,5	153,3	80	200	70

Cuadro A2.2: Ingresos laborales mes por trabajador (miles corrientes)(continuación)

Año	Trimestre	IPC fin trim. (dic 2008=100)	Ingreso laboral mes del E. moderno (medias)		Subtotal	Ingreso laboral mes del núcleo informal (media)		Ingreso laboral mes del E. moderno (medias)		Ingreso laboral mes del núcleo informal (mediana)
			Sin E.S.	Con E.S.		Sin E.S.	Con E.S.	Sin E.S.	Con E.S.	
1993	I	18,89	115,7	338	177,5	123,1	92	240	81,5	
1993	II	19,87	126,9	390,9	202,5	155,1	100	250	90	
1993	III	20,6	135,2	358,3	194,7	141,6	100	250	98,3	
1993	IV	21,33	135,5	428,7	213,9	168	100	288,3	100	
1994	I	23,31	156,5	434,8	235,3	167,9	120	300	108,4	
1994	II	24,46	163,4	463,7	179,4	179,4	123,5	300	118,5	
1994	III	25,2	171,3	502,2	262,9	184,1	130	350	120	
1994	IV	26,15	163,2	508	260,2	185,2	120	350	120	
1995	I	28,29	184,1	542,4	285,1	199,5	150	360	135,9	
1995	II	29,76	197,6	579,5	308,7	212,9	152	400	150	
1995	III	30,44	192,3	642,4	318,5	236,7	150	400	150	
1995	IV	31,24	196,7	604	314,9	228,4	150	400	150	
1996	I	34,01	221,9	622,2	341,4	217	180	450,6	160	
1996	II	35,62	232	747,5	383,4	244,8	180	457,1	170	
1996	III	37	235	723,2	378	237,2	192	500	165,2	
1996	IV	38	240,6	656	374,4	228,8	190	497,7	160,2	
1997	I	40,45	298,1	767,8	455,5	247,9	214,4	500	180	
1997	II	42,28	285,2	855,6	488,2	254,9	230	601,6	194,8	
1997	III	43,66	292,2	816	472,9	281,7	230	600	200	
1997	IV	44,72	288,2	842,5	483,6	293,1	230	600	200	
1998	I	48,24	321,4	971,9	556,4	304,3	250	700	204,1	
1998	II	51,03	332	1.003,6	581,7	290,4	269,9	700	200	
1998	III	51,44	347	1.124,4	638,2	348,2	250	800	220	
1998	IV	52,18	337,4	1.057,8	605,3	312,6	250	680	220	
1999	I	54,75	376,9	1.176,3	666,9	335	290,3	730	240	
1999	II	55,6	373,8	1.119,6	644,2	305,1	286	713,8	200	
1999	III	56,24	366,9	1.105,4	647,5	339,5	285,2	748,2	200	
1999	IV	57	375,4	1.193,8	685,1	301,5	293,3	742	210	
2000	I	60,08	404,7	1.158,8	706,9	301,4	300	752	200	
2000	II	60,98	405,6	1.147,1	698	308,5	300	750	200	
2000	III	61,41	400,9	1.184,9	700,8	298,8	300	700	200	
2000	IV	61,99	377,2	1.051,2	641,2	327,5	291,5	700	228,2	
2001	I	64,77	383,8	1.107	675,3	288,3	314	700	200	
2001	II	65,82	382,2	1.028,3	639,5	297,2	316	654,6	200	
2001	III	66,3	383	1.095,5	666,3	285,6	316	700	200	
2001	IV	66,73	382,8	1.084,9	675,1	291,5	316	700	200	
2002	I	68,59	398,9	1.166,1	724,9	307,7	339	750	212	
2002	2	69,93	402,8	1.128,7	709,6	298,2	343	750	200	

**Cuadro A2.3: Ingresos laborales mes por trabajador (miles corrientes)(final)**

Año	Trimestre	IPC fin trim. (dic 2008=100)	Ingreso laboral mes del E. moderno(medias)		Subtotal	Ingreso laboral mes del núcleo informal (media)		Ingreso laboral mes del E. moderno(medias) Sin E.S. Con E.S.		Ingreso laboral mes del núcleo informal (mediana)
			Sin E.S.	Con E.S.		Sin E.S.	Con E.S.	Sin E.S.	Con E.S.	
2002	3	70,26	404,8	1.267,3	766,8	324,4	343	800	220	
2002	4	71,4	401,8	1.198,5	733,4	315,5	343	800	205,9	
2003	1	73,8	417,3	1.135,5	718,2	323,3	360	800	240	
2003	2	74,97	414,4	1.157,7	747,9	358,9	369	750	369	
2003	3	75,26	426,6	1.119,1	726,3	314	369,5	747,7	225,8	
2003	4	76,03	416,4	1.172,4	748,9	325,8	369	736,1	240	
2004	1	78,39	445,9	1.216,7	801,7	360,7	397,4	800	260	
2004	2	79,52	449,5	1.237,4	812,4	362,9	399	800	260	
2004	3	79,76	457,8	1.312,9	847,5	378,7	399,6	800	274,7	
2004	4	80,21	450,3	1.269,5	810,4	375,8	399,6	815,3	280	
2005	1	82,33	494	1.544,7	970,5	399,9	426	850	300	
2005	2	83,36	481,2	1.387,8	886,3	386,5	426	800	300	
2005	3	83,76	495,4	1.381,1	893	390	426	864	300	
2005	4	84,1	480,8	1.350,8	852,8	412,8	426	800	300	
2006	1	85,71	521,9	1.329,2	884,3	410,1	455,7	810,3	300	
2006	2	86,64	524,5	1.334,4	889,4	440,7	455,7	850	300	
2006	3	87,59	735,7	1.993,2	1334,5	541,1	480	1.200	350	
2006	4	87,87	555,8	1.524,2	979,5	491	450	879	350	
2007	1	90,67	625,2	1.879,3	1.196,7	488,3	520,3	1.000	350	
2007	2	91,87	625,4	1.768,7	1.171,9	539,3	535,5	1.000	360	
2007	3	91,97	637,3	1.756,8	1.166,2	552,8	541,7	1.000	400	
2007	4	92,87	715,8	1.808,5	1.257,7	529,5	543,4	1.008,3	400	
2008	1	96,04	660,3	1.716,4	1.197,6	529,7	583,7	1.016,7	400	
2008	2	98,47	688	1.835,4	1.294,5	524,5	589,4	1.058	375	
2008	3	98,94	679,4	1.671,9	1.191,7	529,9	592	1.000	400	
2008	4	100	681,6	1.678,2	1.189,8	531,3	590	1.000	400	
2009	1	101,94	700	1.685,1	1.172	528,3	615	1.000	400	
2009	2	102,22	707,1	1.717,6	1.199,1	520	615	1.035,4	400	
2009	3	102,12	709,6	1.799,1	1.249,1	552,4	623,3	1.033,3	400	
2009	4	102	710,4	1.724,4	1.228,3	537,1	623,8	1.062,9	400	
2010	1	103,81	726,5	1.871,8	1.334,6	561,6	637,7	1.136,5	400	
2010	2	104,52	736,6	1.866,9	1.325,1	555,4	657,8	1.154	400	
2010	3	104,45	740	1.835,7	1.305,6	529,1	658,2	1.100	400	
2010	4	105,24	750,3	1.834,6	1.309,9	565,9	656,8	1.083,3	405,7	

E.: empleo, E.S.: educación superior.

Fuente: DANE; encuestas de hogares para siete ciudades (transversales 1984-2000 y continuas 2001-2010); para la metodología detallada para el empate de las series de las encuestas transversales y continuas véase el anexo al trabajo de López y Lasso (2007).

## COMENTARIOS

### EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO: TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

---

Fabio Sánchez Torres

El objetivo del artículo es hacer una descripción de las tendencias del mercado laboral urbano centrándose en el empleo, la participación laboral, la informalidad y el desempleo urbano en los últimos 27 años. El autor trata temas adicionales como el comportamiento de la pobreza rural, la rotación de la fuerza laboral, el salario mínimo y la coyuntura laboral reciente.

#### Comentarios generales

El artículo de López describe en forma detallada la evolución de muy largo plazo del mercado laboral colombiano. El trabajo es un aporte fundamental en la literatura sobre el tema y muestra un profundo manejo por parte del autor.

Según allí se afirma, el trabajo es “esencialmente descriptivo”. Ello puede limitar su alcance; sin embargo, el autor debe plantear con claridad y precisión cuál ha sido el problema central del mercado laboral colombiano y establecer una hipótesis sobre las causas profundas de ese problema, por ejemplo: instituciones laborales como salario mínimo y costos laborales, calidad de la educación y oferta educativa, cambio técnico, tasa de cambio, demografía, cambio estructural, entre otros durante el período estudiado y presentar su trabajo de descripción alrededor de la hipótesis fundamental. Así, las tendencias del empleo y los ingresos de los no calificados, su desempleo, su participación en la masa salarial, etc., estarían relacionados con esa hipótesis global.

De esta manera, dependiendo del tipo de causa (o causas) se tendría claridad en qué tipo de políticas laborales y de empleo implementar.

#### Comentarios a las secciones

##### *El empleo moderno y la escolaridad de la fuerza laboral*

El autor define el empleo moderno (distinto del formal) como el compuesto por todos los trabajadores asalariados y los trabajadores con alguna educación superior

(asalariados o no), mostrando cómo el empleo formal (trabajadores del gobierno, profesionales y técnicos que trabajan independiente y los trabajadores en empresas de más de cinco ocupados), aunque con mayor participación en la fuerza laboral que el moderno, sigue la misma tendencia. Lo mismo acontece con el empleo informal (el complemento del formal) y el núcleo informal (no asalariados sin educación superior). El autor señala que el empleo moderno ha permanecido constante como proporción de los ocupados, que los asalariados sin educación superior han perdido participación en la PEA y que el núcleo informal aumentó su participación en el empleo (del 17 % al 22 % entre 1984 y 2010).

La conclusión más importante de esta sección es que la proporción de trabajadores no calificados en el empleo moderno ha bajado más que la proporción de los mismos en la fuerza laboral, lo que refleja un sesgo contra estos trabajadores. No obstante, el autor se limita a mostrar el hecho sin ninguna hipótesis sobre este fenómeno, el cual se podría explicar por costos laborales, cambio técnico sesgado hacia trabajo calificado después de la apertura, entre otros.

### *Participación laboral y desempleo*

El autor muestra que porcentualmente la participación laboral ha subido en el largo plazo, que la de los jefes ha bajado y la del resto de miembros ha aumentado (cónyuges e hijos jóvenes). Esto último significa una presión sobre la informalidad y el desempleo —particularmente de los hogares más pobres— que puede reducirse si los jefes tienen más empleos modernos. No es claro cómo se llega a esta conclusión, ni qué política hay que implementar, como tampoco si es deseable que las “esposas” disminuyan su participación laboral.

Sobre el desempleo, el autor muestra los ciclos de esta variable de las últimas décadas; no obstante, no ofrece en esta sección una explicación estructurada de su relativamente alto nivel.

### *La pobreza rural*

Según el autor, el problema de las zonas rurales no es desempleo sino baja calidad de los empleos y, por ende, bajos ingresos. Estos han caído de 80 % a 64 % del salario mínimo entre 1982 y 2010. Parte de este comportamiento se debe al hecho de que el empleo asalariado rural cayó y el aumento del no asalariado en general se dio de manera precaria. Los que tienen las mayores tasas de desempleo son los trabajadores rurales con algún grado de educación secundaria.

El autor hace un diagnóstico de la cruda situación de los trabajadores rurales; sin embargo, no ofrece ninguna explicación a tal situación. Preguntas tales como: ¿hay selección negativa de los trabajadores rurales (no migran los menos hábiles)? ¿Son minifundistas? ¿Ha aumentado la productividad agrícola y pecuaria, pero solamente en el latifundio y la gran propiedad? ¿Es la protección agropecuaria?, se quedan sin ser siquiera enunciadas. La solución que el autor ofrece para aumentar los ingresos de los trabajadores rurales, de seguir el ejemplo de China y llevar estos trabajadores a las ciudades a construir infraestructura y vivienda, no tiene ningún sustento.

### ***Los trabajadores informales***

El autor anota que la participación de la masa de ingresos informales (ya sea como porcentaje de los ingresos laborales totales o de los modernos) ha caído en el largo plazo. La explicación que el autor da es, no obstante, tautológica, y afirma que han caído porque son de “segunda calidad y poseen una muy baja elasticidad-ingreso”. ¿Son de baja calidad y con respecto a qué? ¿Tienen una baja elasticidad-ingreso en comparación con qué?

El segundo tema de la sección es el comportamiento de los ingresos laborales informales frente a los modernos sin educación superior. Aquí se muestra que la brecha entre los ingresos laborales pasó de ser a favor de los informales en 1984 a estar en contra de estos en 2010. Este hecho es central en la evolución del mercado laboral colombiano y para el cual no se ofrece ninguna explicación. Surgen las siguientes preguntas: ¿las características de los informales y los no calificados formales son iguales o distintas? ¿En qué sectores trabajan unos y otros? ¿En empresas de qué tamaño?

### ***Efectos de las tendencias de largo plazo***

En la subsección 1 el autor muestra que los trabajadores sin educación superior han disminuido su participación en los ingresos laborales entre 1984 y 2010; sin embargo, no es clara la explicación, salvo que ahora estos trabajadores son ahora una menor proporción. En adición, el corolario final de la subsección señala “el país ha creado una clase media urbana [...] cuya dinámica (de consumo) se ha independizado de la suerte de las clases populares”. Tal conclusión no se desprende de la descripción de los datos presentada.

La subsección 2 muestra que la tasa de rotación del trabajo asalariado es más alta para los menos educados y más pobres. La tasa de enganche es también menor para los pobres; sin embargo, se podría pensar en que son pobres porque su tasa de enganche es baja. Esta subsección presenta algunas estadísticas descriptivas, pero un tanto descontextualizadas.

La subsección sobre el ciclo de vida laboral muestra que los trabajadores sin educación superior se vuelven informales con la edad y que no ahorran pensión para la vejez; no obstante, no se ofrece ninguna explicación de estas tendencias.

### ***El papel del salario mínimo***

Esta sección muestra cómo el salario mínimo ha subido en términos reales entre 23% (deflactado con IPC) y 41% (deflactado con IPP) entre 1995 y 2010. Si cuentan los otros costos asociados a la nómina, ese aumento llega al 27% o 45%. Como porcentaje del PIB per cápita el salario mínimo colombiano es más alto entre los países de la región, e incluso frente a países desarrollados. En adición, un gran porcentaje de trabajadores (por calificación y posición ocupacional) tienen ingresos laborales menores al mínimo. Esta sección indica que los pobres no ganan el mínimo, lo cual es tautológico porque el salario mínimo se encuentra cerca a la mediana de los ingresos laborales.

Esta sección ofrece datos muy relevantes y preocupantes; no obstante, aparece desconectada del resto del documento. Es como si las instituciones laborales (salario mínimo y otras regulaciones) estuviesen separadas de las tendencias de largo plazo del empleo y (en general) del mercado laboral.

## RÉPLICA

### EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO: TENDENCIAS DE LARGO PLAZO

---

Las series de largo plazo y los telescopios se parecen en que permiten apreciar fenómenos que un observador confinado al corto plazo o a la corta distancia no puede ver. Por eso, aprovechando que contaba con un catalejo de larga vista relativamente nuevo, las series de empleo e ingresos laborales de 27 años basadas en las encuestas de hogares que los investigadores del Banco de la República de Medellín reconstruyeron cuidadosamente para las siete ciudades, acepté la invitación del Banco de la República para escribir un artículo sobre los problemas laborales del país, escogiendo el tema de las tendencias de largo plazo.

Pensé que lo primero era describir las grandes tendencias que esas series revelaban, dejando para más tarde, es decir, para los más jóvenes, la explicación de las mismas. Un estudio así, esencialmente descriptivo, tiene la ventaja de mostrar fenómenos de largo plazo bastante desconocidos y poner a la gente a pensar sobre sus causas, pero también tiene esta desventaja: los lectores más impacientes quedan, con razón, descontentos porque quieren explicaciones y derivaciones de política; ese es el reproche básico que hace mi apreciado colega Fabio Sánchez. No entraré en el detalle de sus comentarios; prefiero ir al grano:

La tendencia central de largo plazo que el trabajo pone de presente es que, con la apertura económica, desde mediados de los años noventa el empleo moderno urbano ha estado sesgado en favor del trabajo con alguna formación superior que, como porcentaje de la población en edad laboral y frente al PIB urbano, no ha hecho sino subir, y en contra del menos educado que no ha hecho sino bajar, y ello, en contraste con la abundancia relativa de fuerza de trabajo que cuenta con máximo bachillerato. Por tal razón el empleo informal aumentó con la crisis de finales de los años noventa y hoy exhibe su mayor nivel histórico.

De ese hecho básico central se derivan algunos grandes corolarios, entre los que se cuentan la participación decreciente de los trabajadores sin educación superior en los ingresos laborales y la creciente de los más educados (la eclosión y el desarrollo de una clase media urbana educada); la intensificación del ciclo de vida laboral que, con la edad, lleva a los menos educados de los empleos asalariados a los informales, y las onerosas cargas sociales para el país que ello significa en salud y en pensiones.

Pero no es cierto que el estudio se limite a mostrar aquella tendencia sin formular ninguna hipótesis: aunque queda mucho por hacer en materia de investigación para esclarecer las responsabilidades relativas que tienen los factores externos y los internos en la sustitución de largo plazo del empleo moderno poco educado por el más educado, presenta evidencias que sugieren que la política del salario mínimo ha acentuado esa tendencia. Y no se trata, como se me reprocha, de afirmar “tautológicamente” que los ingresos de los pobres estén situados por debajo del salario mínimo, sino de que, porque estos dependen de los empleos informales, aquel no les ayuda y perjudica la generación de empleo moderno no calificado.

### 3 LA DINÁMICA DEL DESEMPLEO URBANO EN COLOMBIA

---

Francisco Javier Lasso V.\*

A principios de la década de los noventa Colombia inició un programa de reformas estructurales con base en la liberalización del comercio y la flexibilización del mercado laboral, dentro de un nuevo marco institucional. Para 1994, el mejor año de la década, el crecimiento medio anual del producto trimestral urbano<sup>1</sup> fue de 6,6% y los dos últimos trimestres la tasa de desempleo para siete ciudades<sup>2</sup> alcanzó los mínimos históricos, con 6,8%, después del 6,6% alcanzado en el cuarto trimestre de 1993. Sin embargo, al finalizar la década, los resultados en términos de actividad económica defraudaron: el crecimiento anual del PIB urbano se tornó negativo a partir del tercer trimestre de 1998, llegando a -9,2% en el primer trimestre de 1999, su nivel más bajo del período analizado; por su parte, la tasa de desempleo adquirió una dinámica creciente que se extendió más allá del período de crisis, alcanzando 20,1% en el primer trimestre de 2001, el nivel más alto desde que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) investiga el mercado laboral mediante encuestas de hogares (Gráfico 3.1).

En la última década, a pesar de desempeños históricamente superiores del producto urbano, la tasa de desempleo de las siete ciudades no regresó a los niveles de precrisis. Aunque, desde 2001 la tasa de desempleo disminuyó persistentemente

---

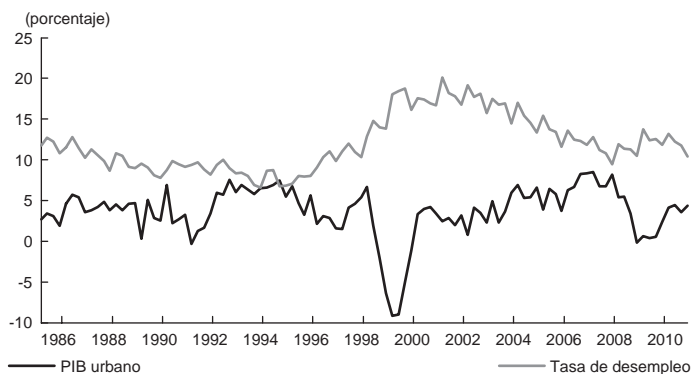
\* El autor agradece las orientaciones de Hugo López, gerente regional, y los comentarios del subgerente, Carlos Alberto Medina, de los investigadores de la Subgerencia Regional de Estudios Económicos de la sucursal de Medellín, de Luis Eduardo Arango y los participantes en los seminarios llevados a cabo en la sede principal de Bogotá, así como de un evaluador anónimo. Agradece igualmente la colaboración desinteresada de Sebastián Londoño Mora practicante de la sucursal de Medellín.

<sup>1</sup> Excluye los sectores económicos de agricultura, silvicultura, caza, pesca y minería (cuentas nacionales del DANE, series empalmadas y desestacionalizadas con niveles base de 2005 y variaciones trimestrales de las bases 2005, 1994 y 1975).

<sup>2</sup> Comprende las siete ciudades con sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Manizales, Bucaramanga y Pasto. La serie de tasa de desempleo está empalmada con base en la metodología Lasso (2002).

hasta llegar a 9,5% en el cuarto trimestre de 2007, con un PIB urbano de 8,2%, aquella cifra fue el máximo crecimiento anual después del 8,5% que alcanzó en el primer trimestre del mismo año y el 8,3% de los trimestres tercero y cuarto de 2006. Sin embargo, con los malos desempeños del PIB urbano de finales de 2008 y durante 2009, para nada similares con los de finales de los años noventa, ocasionados por la reciente crisis internacional y la caída de las relaciones comerciales con Venezuela, la tasa de desempleo regresó de nuevo a niveles de dos dígitos en las siete ciudades, llegando a 13,8% en marzo de 2009.

**Gráfico 3.1:** Tasa de desempleo de siete ciudades y variación anual del PIB urbano (trimestres 1985:I a 2010:IV)



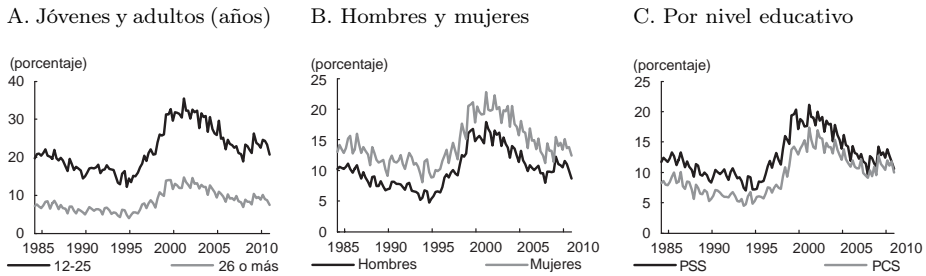
Fuente: cálculos con base en encuestas de hogares del DANE y empalme Lasso (2002). Cuentas nacionales del DANE bases 1975, 1994 y 2005. El PIB urbano excluye agricultura, silvicultura, caza, pesca y minería.

Pero no solo a lo largo del tiempo el desempleo tuvo fluctuaciones cíclicas importantes, también afectó de manera desigual a diferentes grupos de la población colombiana. En el Gráfico 3.2 se muestra la incidencia alta que tuvo el fenómeno del desempleo sobre las poblaciones joven<sup>3</sup>, femenina y no calificada<sup>4</sup>. El desempleo entre los trabajadores jóvenes pudo ser alto debido a que la probabilidad de encontrar un trabajo asalariado es muy baja, al igual que le puede estar ocurriendo a la población femenina, mientras que los trabajadores no calificados pueden estar siendo muy golpeados por el desempleo debido a tasas de pérdidas de empleos significativamente más altas debido a cambios tecnológicos, situación agravada aún más por las bajas tasas de encontrar trabajos asalariados, lo que los condena finalmente a trabajos informales con el fin de no seguir en el desempleo.

<sup>3</sup> Se consideran jóvenes quienes tienen de 12 a 25 años de edad. Los adultos son las personas de 26 y más años de edad.

<sup>4</sup> Se consideran no calificados los trabajadores que alcanzaron hasta educación secundaria completa; por consiguiente, los trabajadores calificados son los que tienen al menos un año aprobado de educación superior.

**Gráfico 3.2:** Tasas de desempleo por tipos de población, total siete ciudades (trimestres 1984:I a 2010:IV)



PSS: población sin educación superior; PCS: población con educación superior. Fuente: cálculos con base en encuestas de hogares del DANE y empalme Lasso (2002).

Dada la evidencia de una persistencia en niveles altos del desempleo a lo largo del tiempo y su efecto diferencial sobre distintos grupos de la fuerza laboral, desde una perspectiva dinámica en este estudio se profundiza sobre los orígenes que han dado lugar a estas fluctuaciones y efectos diferenciales de la tasa de desempleo colombiana en los últimos veinticinco años, cuantificando en cada año los trabajadores que entran y salen del desempleo, ya sea desde el empleo asalariado y no asalariado como desde la inactividad. A la luz de la cantidad de literatura internacional influyente sobre flujos de trabajadores, que data desde la década de los setenta, la cual considera inicialmente que en época de recesiones la destrucción de empleos aumenta y, recientemente, los debates que se originaron con los hallazgos de Shimer (2007) y Hall (2005) para los Estados Unidos, quienes, para modelar las fluctuaciones del mercado laboral, consideraron la destrucción de empleos como acíclica.

A partir de la cuantificación de los flujos anuales de trabajadores que determinan la evolución en los últimos veinticinco años de las variables de acervo del mercado laboral, siendo la tasa de desempleo el ejemplo más destacado, las preguntas que surgen son: ¿El aumento del desempleo es resultado del incremento de las entradas al desempleo impulsadas por altas tasas de pérdida de empleo asalariado que acompañan las recesiones?; o, en su lugar, ¿los desempleados salen del desempleo a un ritmo más lento debido a la falta de calificación? ¿O es una combinación de los dos flujos de entrada y salida al desempleo? ¿Cuáles son las funciones de los flujos de entrada y de salida al empleo asalariado y al no asalariado en comparación con los flujos de entrada y salida a la inactividad en la formación del desempleo? ¿Cuál es la contribución de estos flujos en la formación de la tasa de desempleo?

Los puntos de vista tradicionales sugieren una respuesta conjunta para estas preguntas. Por ejemplo, una política de liberalización del comercio se asocia con aumentos en la inversión y, de esta manera, con la destrucción de puestos de trabajo por cambios tecnológicos (automatización, capacitación-obsolescencia y quiebras).

De otra parte, la liberalización del comercio lleva a la creación de nuevos puestos de trabajo por aumentos en la productividad. De igual forma, una economía más abierta puede inducir una mayor movilidad en los mercados laborales, que se refleja en tasas de entrada y salida al desempleo más altas, dependiendo de las rigideces. Dada la gran variedad de hechos acompañados de cambios en la normatividad del mercado laboral y de una relación no muy clara entre la actividad agregada y el empleo, una forma de responder las preguntas anteriores es mediante la evidencia empírica. Por ende, el objetivo de este documento es dar información relevante sobre la relación entre aspectos dinámicos del mercado laboral y las fluctuaciones cíclicas del desempleo, del empleo asalariado y del no asalariado, mediante sus flujos de entrada y salida, incluyendo los flujos desde y hacia la inactividad en el transcurso del tiempo, y el perfil de los trabajadores que están cambiando de estado. Todo lo anterior, con el fin de mejorar la comprensión de las causas del problema del desempleo y dar instrumentos para formular políticas acertadas para atacarlo, tratando de identificar aspectos dinámicos del mercado laboral ausentes en análisis previos.

La evidencia empírica en este estudio proviene de las preguntas sobre historia laboral disponibles en las encuestas de hogares con módulo de informalidad, información que ha sido poco empleada en la construcción de los flujos de trabajadores<sup>5</sup>. Una ventaja importante de esta información es que proporciona los flujos brutos de trabajadores no solo del empleo al desempleo o viceversa, como los han estimado estudios en Colombia<sup>6</sup> y gran parte de la literatura internacional para los Estados Unidos o el Reino Unido, sino que además permite estimar los flujos desde la inactividad y desde el empleo asalariado y no asalariado, para diferentes perfiles de trabajadores; lo cual muestra una perspectiva valiosa sobre el ajuste cíclico del mercado laboral urbano colombiano, junto con las estimaciones de las tasas de transición anuales para los últimos veinticinco años, incluyendo la recesión de finales de los años noventa y la reciente de 2008. Desde 1986 y hasta el año 2000 los datos se observan bianualmente y desde 2001 son anuales.

Luego de esta introducción, se presenta una descripción de los hallazgos en la literatura internacional y nacional; después se hace una revisión de la evolución de los principales indicadores del mercado laboral urbano colombiano; en la tercera parte se describen algunos aspectos teóricos y la metodología para la medición de los flujos de trabajadores; en la cuarta y quinta se presentan los resultados encontrados, y en la última se ofrecen las conclusiones y recomendaciones de política.

---

<sup>5</sup> Entre los pocos estudios sobre movilidad laboral que han empleado el módulo de informalidad de las encuestas de hogares se encuentra el de López (1996) sobre la magnitud y formas de la movilidad laboral entre empleos asalariados e independientes.

<sup>6</sup> Utilizando la encuesta anual manufacturera, Rivas (2004) estima las tasas de creación y destrucción de empleo.

## 1. LOS HALLAZGOS PRINCIPALES DE LA LITERATURA

Hay una extensa y distinguida literatura que se ha ocupado de la investigación de los flujos de trabajadores como una característica determinante de las fluctuaciones cíclicas del mercado laboral y que ha llegado a resultados diferentes en torno del comportamiento de estos flujos a lo largo del tiempo con respecto a la actividad agregada, dependiendo de la metodología empleada y la información consultada.

La investigación de los flujos brutos de trabajadores como una característica fundamental del mercado laboral se inició a principios de los años setenta en los Estados Unidos, con los trabajos pioneros de Kaitz (1970) y Marston (1976), continuando con Darby, Haltiwanger y Plant (1986), Blanchard y Diamond (1990) y Shimer (2007), quienes aprovecharon la característica de panel rotativo que tiene el sistema de recolección de la encuesta *Current Population Survey* (CPS) para construir los flujos de trabajadores, e identificaron la importancia de estos en la trayectoria de la evolución de la tasa de desempleo<sup>7</sup>.

Inicialmente Darby, Haltiwanger y Plant (1986), junto con gran parte de investigaciones, al descomponer las variaciones cíclicas del desempleo en sus entradas y salidas, afirmaron que la variación del desempleo cíclico en los Estados Unidos depende en su mayor parte de las entradas al desempleo. Posteriormente, los hallazgos de Shimer (2007) y Hall (2005) generaron un punto de inflexión en la construcción de modelos macroeconómicos sobre el mercado laboral, afirmando que la entrada al desempleo es acíclica en los Estados Unidos. Este argumento se transformó en una fuerte tendencia en la literatura internacional para la modelación de las fluctuaciones del mercado laboral. Ellos justificaron esta hipótesis resaltando que son más importantes los episodios largos en el desempleo que los cortos en la contabilización del desempleo en períodos de recesión; es decir, aumenta la duración del desempleo. Argumentan, además, que la probabilidad de encontrar empleo es procíclica porque las recesiones no comienzan con un aumento de los despidos, sino, por su parte, el desempleo aumenta porque los trabajos son difíciles de encontrar<sup>8</sup>.

Fujita y Ramey (2007 y 2009), abordan las características básicas de la probabilidad de separación del empleo, encontrando, a diferencia del trabajo de Shimer (2007), que este valor es altamente contracíclico. Los autores critican el análisis y la descomposición de la variación del desempleo que realiza este autor, argumentando que no se emplean indicadores de comovimientos rigurosos entre la tasa de desempleo y el ciclo económico.

Recientemente, Elsby, Smith y Wadsworth (2011) consideran que, para efectos de comprender la dinámica cíclica del mercado de trabajo en el Reino Unido, la disponibilidad de panel rotativo de la LFS desde 1992 es insuficiente porque solo

---

<sup>7</sup> Aprovechando esta misma característica en la encuesta *Labour Force Survey* (LFS), Petrongolo y Pissarides (2008) han investigado los flujos brutos de trabajadores para el Reino Unido.

<sup>8</sup> Siguiendo a Shimer (2007) y a Hall (2005), muchos otros autores han asumido esta hipótesis o han encontrado los mismos resultados: Gertler y Trigari (2006), Rotemberg (2006) y Blanchard y Gali (2006).

cubre la recesión de 2008, y recurren a las preguntas por recordación sobre el estado laboral del trabajador un año antes de ser encuestado, que combinado con el estado actual, les permitió construir los flujos desde 1975 y hasta 1983 cada dos años, y a partir de ese año cada año; de esta manera, reconstruyen un período de 35 años, con el cual analizan la propagación de las recesiones a través del mercado laboral.

Por otra parte, los mismos autores llaman la atención sobre los problemas de memoria de las preguntas por recordación; sin embargo, señalan que para períodos hasta de tres años el sesgo de la memoria no es grave, y en períodos mayores el desempleo, por ejemplo, es menos denunciado. Adicional a estos autores, es importante señalar, para el caso de preguntas como duración en el desempleo o en el empleo, los encuestados tienden a redondear en ciertos valores, de acuerdo con la unidad de tiempo en que les indaguen.

Para el caso colombiano el trabajo de Rivas (2004) utiliza la encuesta anual manufacturera del DANE para estimar los flujos de creación y destrucción de empleo entre 1977 y 1999, con la cual encontró una rotación promedio de puestos de trabajo del sector manufacturero cercana al 22% anual, resultado de tasas de creación y destrucción del 11% anual cada una. Adicionalmente, observa que la creación es procíclica y la destrucción es contracíclica.

López (1996), en su estudio sobre movilidad laboral por posiciones ocupacionales y tamaños de empresa, con base en la información sobre la historia laboral de los ocupados de las encuestas de hogares de junio de 1986, 1988, 1992 y 1994 evidenció la existencia de dos tipos de movilidad entre los trabajadores asalariados y los no asalariados: i) una movilidad de largo plazo ligada al ciclo de vida en la que los jóvenes inician su vida laboral activa como asalariados y terminan como independientes o como pequeños patronos en el sector informal, especialmente para aquellos trabajadores no calificados, y ii) otra movilidad de corto plazo ligada al ciclo económico que genera un flujo de trabajadores entre los empleos asalariados y los empleos no asalariados, cuya dirección depende de la fase del ciclo económico. En épocas de crisis económicas, según el autor, aumentan los despidos de asalariados, por tanto, la tasa de pérdida de empleo tiene una relación inversa con el ciclo económico y, además, aumentan los flujos desde la inactividad, lo que acrecienta el número de desempleados que finalmente van a engrosar el empleo no asalariado informal. Con los auges ocurre el flujo inverso: desde empleos no asalariados informales a empleos asalariados formales.

## **2. UNA RESEÑA BREVE DEL COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES ACERVOS DEL MERCADO LABORAL COLOMBIANO**

Hay tres principales variables de acervo que se utilizan para la estimación de los indicadores<sup>9</sup> del mercado de trabajo tanto en Colombia como en la mayoría de

---

<sup>9</sup> Tasa de desempleo, tasa de ocupación y tasa global de participación.

países: la población desempleada, la población ocupada y la población que no participa en el mercado laboral. Las dos primeras conforman la fuerza laboral y se denomina población económicamente activa (PEA). La última la conforma un grupo de población heterogéneo donde se encuentran los estudiantes, las personas dedicadas a los oficios del hogar, pensionados, rentistas y los discapacitados, y se llama población económicamente inactiva (PEI)<sup>10</sup>. La suma de la PEA y la PEI conforma la población en edad de trabajar (PET).

La fuente oficial para producir estas variables de acervo son las encuestas de hogares aplicadas por el DANE. Entre 1970 y hasta 1983 se aplicaron con diferente periodicidad, cobertura y diseño muestral. Las series de las poblaciones del mercado laboral más homogéneas se tienen a partir de 1984, cuando se empezó a aplicar la encuesta nacional de hogares (ENH) de manera trimestral<sup>11</sup> a las siete ciudades con sus áreas metropolitanas, manteniendo una misma metodología con un diseño de muestra de corte transversal y pequeños cambios en la temática del formulario. A partir de 2000 y hasta el segundo trimestre de 2006, el DANE realizó un cambio en la metodología de recolección, pasando a un sistema de encuestas que se aplica de manera continua durante todo el año y, además, incluyó cambios en la definición de las poblaciones de la fuerza de trabajo. A partir del tercer trimestre de 2006 introdujo el dispositivo móvil de captura, amplió en gran forma el número de preguntas del formulario y actualizó el marco muestral con base en el censo de población de 2005, dando origen a la gran encuesta integrada de hogares (GEIH). A partir de 2008 el DANE redujo el número de preguntas de la GEIH a un nivel similar al que tenía las encuestas continuas; los demás cambios se mantienen por razones de mejoramiento de la calidad de la encuesta<sup>12</sup>.

La tasa de ocupación y la tasa global de participación dan indicios sobre la explicación de los ciclos del desempleo y su persistencia a lo largo del tiempo. En el Gráfico 3.3 se observa que los incrementos en la tasa de desempleo son acompañados por disminuciones de la tasa de ocupación alrededor de una tendencia creciente, mientras que la tasa global de participación, no obstante su tendencia igualmente creciente, con la crisis de 1999 aumentó considerablemente y continuó haciéndolo, incluso hasta después de que el desempleo comenzó a ceder, y en los años recientes aceleró nuevamente su crecimiento. Aunque la tasa global de participación y la tasa de ocupación dan una adecuada aproximación sobre la formación del desempleo cíclico, el análisis de los flujos brutos de trabajadores lo explica de mejor forma y da mayores elementos de análisis para entender por qué el desempleo afecta más a los no calificados, jóvenes y mujeres, que al promedio.

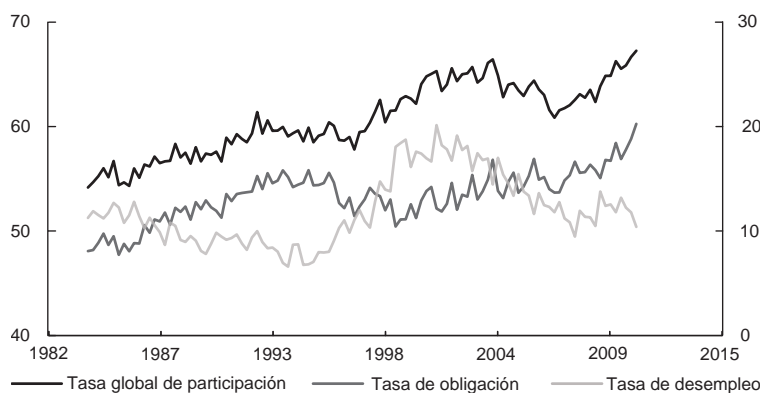
---

<sup>10</sup> Los criterios internacionales para determinar estas poblaciones los toma el DANE de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estas directrices las han adoptado un gran número de países mediante sus agencias de estadística.

<sup>11</sup> Durante las dos últimas semanas de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

<sup>12</sup> El DANE no encontró efectos importantes en los indicadores principales del mercado laboral en la zona urbana; por consiguiente, no se corrigieron estos posibles efectos sobre las poblaciones.

**Gráfico 3.3:** Tasa de desempleo, tasa global de participación y tasa de ocupación, total siete ciudades (1984:I a 2010:IV)



Fuente: cálculos con base en encuestas de hogares del DANE y empalme Lasso (2002).

Por otra parte, las tasas de ocupación y global de participación omiten información relevante sobre los trabajadores que entran y salen de los tres estados del mercado laboral: ocupado, desocupado e inactivo; o incluso los que entran y salen como trabajadores independientes o asalariados, si se dividen los ocupados en estos dos grupos relevantes en el mercado de trabajo colombiano. Estos flujos brutos de trabajadores entre los diferentes estados son una información valiosa para determinar la dinámica del mercado laboral.

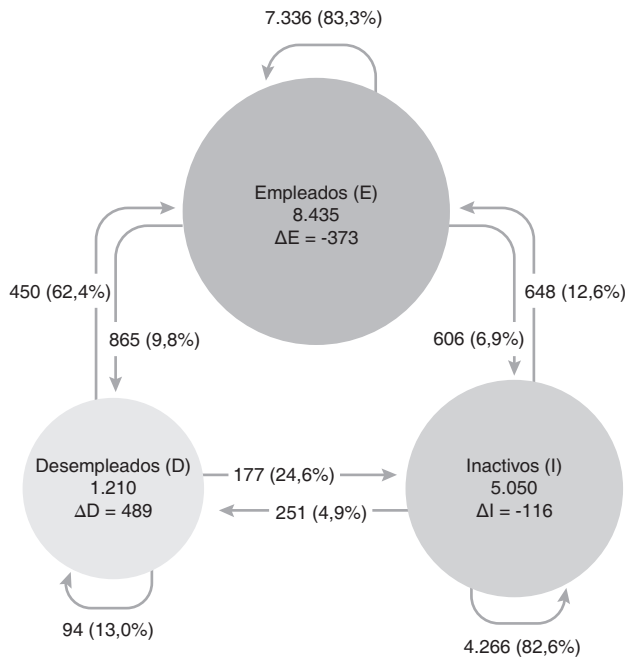
Con base en la información de historia laboral de la GEIH del segundo trimestre de 2010, para tres estados del mercado de trabajo<sup>13</sup> en el Gráfico 3.4 se muestra no solo los flujos netos de las poblaciones empleada, desempleada e inactiva, sino también los flujos brutos de entrada y salida que los determinan, junto con sus tasas de transición. Para el total de las diez principales ciudades del país<sup>14</sup>, en miles de personas, la PET es de 14.695, de las cuales al momento de la aplicación de la encuesta se encontraban 8.435 empleadas, 1.210 eran desempleadas y 5.050 no participaban. Un año atrás en la misma PET encuestada 8.808 se declararon empleadas, 721 desempleadas y 5.166 no participaban en el mercado laboral. El flujo neto o crecimiento de los desempleados en 489 se explica por flujos brutos de entrada por 865 trabajadores que perdieron su empleo y 251 que provienen de la inactividad, menos flujos brutos de salida por 450 trabajadores que

<sup>13</sup> Con el fin de simplificar el Gráfico 3.4 se utilizan tres estados. Pero los resultados de este trabajo son para cuatro estados: asalariados (A), no asalariados (N), desocupados (D) e inactivos (I).

<sup>14</sup> Las ciudades con sus áreas metropolitanas son: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Manizales, Bucaramanga, Pasto, Villavicencio, Pereira y Cúcuta.

conquistaron empleo y 177 que se retiraron a la inactividad; con esto, solo 94 individuos permanecieron como desempleados. Mostrando una mayor relevancia de los flujos brutos de entrada y salida sobre el flujo neto o crecimiento del desempleo debido a su mayor magnitud. Igual ocurre con los flujos brutos de los estados *empleo e inactividad*. La evidencia de mayores flujos brutos de entrada y salida al desempleo o al empleo se asocia con mayor flexibilidad y mayor dinámica del mercado laboral urbano de Colombia.

**Gráfico 3.4:** Principales acervos, flujos netos y brutos de los trabajadores del mercado laboral urbano colombiano. Total diez ciudades, II trimestre de 2010 (cifras en miles de personas)



Fuente: cálculos del autor con base en la GEIH 2010:II y diagrama de Blanchard y Diamond (1990).

De igual forma como se construyeron los flujos de trabajadores para tres estados del mercado laboral del Gráfico 3.4, se elaboran para cuatro estados durante veinticinco años, para el total de diez ciudades encuestadas en el segundo trimestre de cada año desde 1986 a 2000 de forma bianual, a excepción de 1990 por problemas de recolección, y desde 2001 hasta 2010 anualmente, a excepción de algunos flujos para el año 2007 por no disponer de todas las preguntas requeridas. Los flujos de llegada al desempleo se pueden estimar en todos los años. Además, se ajustan los factores poblacionales de las encuestas hasta el año 2000 inclusive, por dominio de muestra (área metropolitana), género y grupos quinquenales de edad,

a las proyecciones de población actualizadas por el DANE con base en el censo de población de 2005. La información proveniente de preguntas retrospectivas, como en este caso, permite construir un panel a lo largo del tiempo, lo cual suplanta la información proveniente de encuestas longitudinales no disponibles en el país hasta la fecha de este estudio.

En la literatura internacional se utilizan las encuestas de panel rotativo como la CPS de los Estados Unidos y la LFS del Reino Unido. Cuando no existen encuestas longitudinales se emparejan los individuos mediante variables clave. Sin embargo, en ambos casos se presentan errores en las estimaciones, porque no coinciden los flujos brutos con los flujos netos y por la inevitable pérdida no aleatoria de muestra debido a la dificultad de la localización de los individuos para su seguimiento a lo largo del tiempo, lo cual adicionalmente las hace más costosas. Estos problemas se tornan en ventajas en las encuestas transversales con preguntas de recordación.

En Colombia las encuestas de hogares sobre el mercado laboral no son panel, ni siquiera panel rotativo; es decir, el sistema de recolección es continuo y totalmente opuesto: el número de viviendas de la muestra que se van a encuestar se distribuyen durante las 52 semanas del año y no hay posibilidad de que una vivienda se repita en el año. Por esta razón se utiliza la información retrospectiva sobre el estado en que se encontraba un individuo dentro de la PET un año atrás, combinada con la información del estado actual, para estimar los flujos brutos y sus correspondientes probabilidades de transición.

Otros estudios tanto nacionales como internacionales estiman las tasas de creación y destrucción de empleo en el modelo básico de dos estados, sin considerar las entradas y salidas a la fuerza laboral desde la inactividad, con base en la información proveniente de los registros de la seguridad social o de las encuestas anuales manufactureras a las firmas<sup>15</sup>.

### **3. ASPECTOS TEÓRICOS Y MEDICIÓN DE LOS FLUJOS BRUTOS DE TRABAJADORES**

Un punto de partida para la discusión acerca del desempleo y los mercados laborales tiene que ver con la tasa natural de desempleo introducida por Friedman (1968) y Phelps (1968). Esta hipótesis contempla que la tasa de desempleo debe ser separada en dos componentes: el primero se refiere a las fluctuaciones cíclicas en torno de la tasa natural de desempleo, y el segundo se refiere a los movimientos estructurales que la afectan; sin embargo, en esencia los resultados que se obtienen con la verificación empírica de esta hipótesis dependen principalmente de la manera como se miden estos dos componentes. En el caso colombiano se han encontrado estimaciones que resuelven el problema de diferentes maneras<sup>16</sup>. En este estudio

---

<sup>15</sup> A partir de las encuestas manufactureras a las firmas para los Estados Unidos, así lo hacen Davis y Haltiwanger (1996) y para Colombia Rivas (2004).

<sup>16</sup> Por ejemplo, Henao y Rojas (1998); Núñez y Bernal (1998); Arango y Posada (2009) y Tamayo (2008).

se presenta un acercamiento cuantificando la contribución de los flujos brutos de entrada o salida al desempleo de estado estacionario, y en conjunto se estiman los movimientos cíclicos de los flujos brutos de entrada o salida a los diferentes estados del mercado de trabajo urbano colombiano.

El estudio del flujo de trabajadores asociado con la creación y destrucción de empleo resulta ser uno de los mejores acercamientos analíticos al problema del alto desempleo en las economías en desarrollo, como lo muestran Mortensen y Pissarides (1994). La creación de empleo es el resultado de un proceso combinado de búsqueda y contratación realizado por los trabajadores y empleadores, respectivamente. La destrucción de empleo se asocia con la decisión de los empleadores de terminar una relación de trabajo debido a las expectativas de bajos beneficios.

Una de las hipótesis que surgen de este tipo de estudios es si los cambios tecnológicos están asociados con altas tasas de desempleo, o si el auge de la inversión de los años noventa o el reciente, incrementó la productividad de algunos sectores, generando un *trade-off* entre la tasa de crecimiento y el empleo, como lo muestra Caballero (1992) para economías industrializadas. La evidencia colombiana sugiere que la liberalización del comercio motivó la creación de trabajos nuevos, al tiempo que destruyó otros viejos; de esta manera, el *trade-off* surge cuando la tasa de pérdida de empleos excede la tasa de encontrar puestos de trabajo.

La persistencia en niveles bajos de la probabilidad de encontrar trabajo se puede relacionar con incrementos en los períodos del desempleo como consecuencia de las recesiones, lo cual no descarta la asociación que puede tener con problemas de rigideces del mercado de trabajo, tales como las asimetrías de información, los costos de despido y los sobrecostos a la nómina; o con la migración de la población, generalmente con menos educación, desde zonas rurales a las principales ciudades, causada por la agudización de la violencia, lo que estimula la oferta, generando una mayor presión sobre el mercado laboral. En contraparte, altas tasas de entrada o salida del desempleo se relacionan con mayor flexibilidad y más dinámica del mercado laboral.

Así mismo, la persistencia de altas tasas de desempleo se traduce en crecientes tasas de desempleo de larga duración, causando grandes pérdidas económicas y personales por la depreciación del capital humano, como lo muestran Ljungqvist y Sargent (1998), producidas generalmente por la desmotivación para trabajar que se adueña de los desempleados y que finalmente los lleva a retirarse de la fuerza de trabajo o a migrar hacia otros mercados laborales, como el informal.

En consecuencia, el problema fundamental del desempleo no solo se debe evaluar como el de un volumen determinado de personas que permanecen durante algunos períodos de tiempo desocupados. También, se puede considerar que el número de desempleados en un momento determinado es el resultado de un flujo de individuos que entran o abandonan la situación de desocupación, lo cual da señales sobre la rotación del mercado laboral, su flexibilidad y la adaptabilidad por parte de los individuos a las necesidades de la demanda o sobre la efectividad de las políticas de empleo y reformas laborales<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Como por ejemplo, la Ley 50 de 1990 y la 789 de 2002. También, podrían considerarse los procesos de apertura económica que se iniciaron a partir de los años noventa

### 3.1. Las probabilidades de transición asociadas con los flujos brutos

De manera general la probabilidad de transición desde un estado de origen  $O$  a un estado destino  $D$  es igual a los individuos que hacen la transición durante un año dividido por el acervo de individuos en el estado de origen al comienzo del año:

$$\lambda_t^{OD} = \frac{OD_t}{O_{t-1}} \quad (3.1)$$

De acuerdo con la Gráfico 3.4 se puede concluir que, ante un denominador más grande, la probabilidad disminuye, y viceversa. Si el flujo de trabajadores del empleo al desempleo es igual al flujo del desempleo al empleo, entonces la probabilidad de conseguir un empleo es de alrededor de siete veces la probabilidad de perder el empleo, dado que el acervo de empleados es mayor en cerca de siete veces el acervo de desempleados.

Con base en las probabilidades de transición para cuatro estados: asalariado ( $A$ ), no asalariado ( $N$ ), desocupado ( $D$ ) e inactivo ( $I$ ), se construye la matriz de transición  $P$  que restituye las poblaciones en  $t$  dadas las poblaciones en  $t - 1$ :

$$\begin{bmatrix} A_t \\ N_t \\ D_t \\ I_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \lambda_t^{AA} & \lambda_t^{NA} & \lambda_t^{DA} & \lambda_t^{IA} \\ \lambda_t^{AN} & \lambda_t^{NN} & \lambda_t^{DN} & \lambda_t^{IN} \\ \lambda_t^{AD} & \lambda_t^{ND} & \lambda_t^{DD} & \lambda_t^{ID} \\ \lambda_t^{AI} & \lambda_t^{NI} & \lambda_t^{DI} & \lambda_t^{II} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} A_{t-1} \\ N_{t-1} \\ D_{t-1} \\ I_{t-1} \end{bmatrix}$$

donde  $\lambda_{ij} = Pr(S_t = j | S_{t-1} = i)$

forma matricial  $S_t = PS_{t-1}$

$$\sum_j Pr(S_t = j | S_{t-1} = i) = \sum_j \lambda_{ij} = 1$$

$$\sum_i Pr(S_{t-1} = i | S_t = j) = \sum_i Pr(S_t = j | S_{t-1} = i) \frac{Pr(S_{t-1} = i)}{Pr(S_t = j)} = 1$$

Véase el Anexo 1 para identificar la matriz  $P$  a partir de las encuestas de hogares con módulo de informalidad del DANE.

### 3.2. La descomposición de las variaciones del desempleo

Para cuantificar las fluctuaciones cíclicas del desempleo en términos de los flujos brutos de los trabajadores, en esta sección se presenta la metodología utilizada para su descomposición. Se responde la pregunta: ¿Qué fracción de la variación del desempleo a lo largo del tiempo se puede atribuir a cada uno de los flujos

de entrada y salida? La literatura reciente, con autores como Shimer (2007) y Hall (2005), que son referencia internacional relevante, y luego Fujita y Ramey (2007 y 2009), así como Elsby, Smith y Wadsworth (2011), han desarrollado dos aproximaciones para dar respuesta a esta pregunta: la primera asume dos estados del mercado laboral: empleado y desempleado, ignorando los flujos desde y hacia la inactividad; y la segunda tiene en cuenta los tres estados. Dada la alta informalidad del mercado laboral colombiano, conformada en su mayor parte por trabajadores independientes sin educación superior, en este trabajo se extienden estas metodologías a cuatro estados: asalariado, trabajador independiente o no asalariado, desocupado e inactivo.

### 3.2.1. *El modelo de dos estados*

Siguiendo a Shimer (2007), ignorando las heterogeneidades de los individuos y su duración en el empleo o el desempleo, así como teniendo en cuenta solo las transiciones de empleo a desempleo, se asume que los desempleados tienen una misma probabilidad de encontrar empleo (salir del desempleo)  $F_t$  y los empleados tienen una misma probabilidad  $S_t$  de perder el empleo (entrar al desempleo) durante el período  $t$ . Entonces, las tasas de encontrar y de perder el trabajo están dadas por  $f_t$  y  $s_t$ , respectivamente, y suponiendo que están regidas por un proceso Poisson de la siguiente manera:

$$f_t \equiv -\log(1 - F_t) \geq 0$$

$$s_t \equiv -\log(1 - S_t) \geq 0$$

Shimer (2007) plantea el siguiente modelo con base en las tasas de entrada y salida del desempleo:

$$\frac{dD_{t+\tau}}{dt} = \dot{D}_{t+\tau} = s_t E_{t+\tau} - f_t D_{t+\tau} \quad (3.2)$$

$$\frac{dD_t^s(\tau)}{dt} = \dot{D}_t^s(\tau) = s_t E_{t+\tau} - f_t D_t^s(\tau) \quad (3.3)$$

donde:  $E_{t+\tau}$  es el número de empleados en  $t + \tau$ ; donde  $t \in \{0, 1, 2, 3, \dots\}$  y  $\tau \in [0, 1]$  es el tiempo desde la última fecha de medición.  $D_{t+\tau}$  es el número de desempleados en  $t + \tau$ .  $D_t^s(\tau)$  es el desempleo de corto plazo, que corresponde al número de individuos que están desempleados en  $t + \tau$ , pero estuvieron empleados en algún punto  $t' \in [t, t + \tau]$ .

La ecuación (3.2) expresa la variación positiva del desempleo igual a una tasa instantánea  $s_t$  cuando los empleados pierden el empleo, y cuando los desempleados encuentran trabajo la variación negativa del desempleo es equivalente a una tasa

instantánea  $f_t$ . Por su parte, la ecuación (3.3) ilustra el mismo efecto de la ecuación (3.2), pero en términos del desempleo de corto plazo.

En cuanto al desempleo de corto plazo  $D_t^s(\tau)$ , es importante tener en cuenta dos consideraciones fundamentales formuladas por Shimer:

- $D_t^s(0) = 0$  para todo  $t$
- $D_{t+1}^s \equiv D_t^s(1)$  como el total de desempleo de corto plazo al final del período  $t$ ; es decir, son los individuos que se observan desempleados en  $t + 1$ , pero estuvieron empleados en algún punto  $t' \in [t, t + 1]$ .

El autor relaciona de manera formal la variación del desempleo con los flujos de entrada o salida de los trabajadores, obteniendo la tasa de desempleo del estado estacionario o de largo plazo de la siguiente manera:

En primera instancia, halla la probabilidad de encontrar empleo  $F_t$  por parte de un desempleado con el siguiente procedimiento:

Reemplaza  $s_t E_{t+\tau}$  de la ecuación 3.3 en la 3.2 y obtiene:

$$D_{t+\tau} \dot{=} D_t^s(\tau) - f_t(D_{t+\tau} - D_t^s(\tau)) \quad (3.4)$$

Resuelve la ecuación diferencial 3.4 para  $D_{t+1}$  tomando en cuenta las dos consideraciones dadas con relación al desempleo de corto plazo, y una condición inicial para  $D_t$ , para llegar a la siguiente expresión:

$$D_{t+1} = (1 - F_t)D_t + D_{t+1}^s \quad (3.5)$$

La ecuación anterior expresa el número de desempleados en  $t + 1$  igual al número de desempleados en  $t$  que no encuentran un trabajo, más el monto de desempleados de corto plazo, suponiendo  $(1 - F_t) = e^{-f_t}$ . Despejando  $F_t$ , se obtiene:

$$F_t = 1 - \frac{D_{t+1} - D_{t+1}^s}{D_t} \quad (3.6)$$

En segunda instancia, halla la probabilidad de perder el empleo  $S_t$  resolviendo la ecuación diferencial 3.2 hacia adelante:

$$D_{t+1} = \frac{(1 - e^{-f_t - s_t}) s_t}{s_t + f_t} L_t + e^{-f_t - s_t} D_t \quad (3.7)$$

Donde  $L_t = D_t + E_t$  corresponde a la fuerza laboral en  $t$  que se asume constante. Además, dado que  $L_t > D_t$ , entonces, el lado derecho de la ecuación 3.7 es creciente en  $s_t$ . Por otro lado, cuando el período es muy corto, o cuando  $s_t + f_t$  toma un valor muy pequeño, la ecuación 3.7 converge a  $D_t$ .

Finalmente, si se asume que en la ecuación 3.7 el desempleo es constante, es decir que  $D_t = D_{t+1}$  y, por tanto, los flujos de entrada y salida ( $s_t$  y  $f_t$ ) no cambian sus niveles actuales, se obtiene la tasa de desempleo de equilibrio o de estado estacionario  $u_t^*$  igual a:

$$u_t^* \equiv \frac{D_t^*}{L_t} = \frac{s_t}{s_t + f_t} \quad (3.8)$$

En la práctica, los flujos  $s_t$  y  $f_t$  van cambiando con el paso del tiempo y, por consiguiente, la tasa de desempleo del estado estacionario  $u_t^*$ , también. De esta manera, la tasa de desempleo observada converge continuamente a  $u_t^*$ , la cual está en movimiento constante.

A partir de la ecuación 3.8 Shimer (2007) propone una descomposición de la tasa de desempleo de estado estacionario en sus correspondientes tasas de entrada  $C_t^{sr}$  y salida  $C_t^{fr}$ , así:

$$C_t^{sr} \equiv \frac{s_t}{s_t + \bar{f}_t}; C_t^{fr} \equiv \frac{\bar{s}_t}{\bar{s}_t + f_t} \quad (3.9)$$

Donde  $\bar{f}_t$  y  $\bar{s}_t$  son los promedios de las tasas de entrada y salida del período analizado. A partir de esta descomposición, con datos de los Estados Unidos encuentra que la contribución a la variación del desempleo de la tasa de entrada es pequeña y acíclica, mientras que la de salida es más grande y, además, procíclica<sup>18</sup>.

La importancia de la tasa de desempleo del estado estacionario  $u_t^*$  de la ecuación 3.8 permite la conexión entre la variación del acervo del desempleo y la variación de los flujos de entrada y salida ( $s_t$  y  $f_t$ ). A partir de este vínculo Elsby, Smith y Wadsworth (2011) plantean una aproximación a los cambios en la tasa de desempleo mediante diferencias de orden 1 del logaritmo de  $u_t^*$ , de la siguiente manera:

$$\Delta \ln u_t^* \approx \alpha_t [\Delta \ln s_t - \Delta \ln f_t] \quad (3.10)$$

$$\text{donde } \alpha_t = (1 - u_{t-1}^*)$$

De otra parte, Elsby, Smith y Wadsworth (2011), a partir de Fujita y Ramey (2007 y 2009) especifican la varianza de los cambios en la tasa de desempleo del estado estacionario de la siguiente manera:

$$var(\Delta \ln u_t^*) \approx cov(\alpha_t \Delta \ln s_t, \Delta \ln u_t^*) + cov(-\alpha_t \Delta \ln f_t, \Delta \ln u_t^*) \quad (3.11)$$

---

<sup>18</sup> Fujita y Ramey (2007 y 2009) sostienen que esta metodología es inapropiada para analizar el comportamiento cíclico de estas tasas, por dos razones: i) no hay relación con el ciclo económico, por lo que no hay razón para afirmar la aciclicidad de la tasa de entrada al desempleo así como la prociclicidad de la tasa de salida del desempleo; y ii) la contribución de las tasas no descompone la variabilidad total del desempleo.

Donde las contribuciones a la varianza de la tasa de desempleo del estado estacionario de cada uno de los flujos se definen de la forma siguiente:

$$\left\{ \begin{array}{l} \beta_s = \frac{cov(\alpha_t \Delta \ln s_t, \Delta \ln u_t^*)}{var(\Delta \ln u_t^*)} \\ \beta_f = \frac{cov(-\alpha_t \Delta \ln f_t, \Delta \ln u_t^*)}{var(\Delta \ln u_t^*)} \end{array} \right\} \quad (3.12)$$

Dado que la descomposición realizada en la ecuación 3.12 se aplica únicamente para cambios discretos en el desempleo del estado estacionario, las contribuciones  $\beta_s$  y  $\beta_f$  suman aproximadamente 1.

### 3.2.2. *El modelo de cuatro estados*

A partir del modelo de dos y tres estados propuesto por Shimer (2007), y Elsby, Smith y Wadsworth (2011), además de otros autores, se desarrolla una metodología para la descomposición de la tasa de desempleo estacionario en un modelo de cuatro estados, donde se tiene en cuenta la alta incidencia del trabajo independiente no calificado que concentra la mayor proporción del trabajo informal. Por esta razón, el principal aporte de este estudio es dividir el empleo en: asalariado y no asalariado, así como la incorporación de los flujos de entrada y salida desde la inactividad del modelo de tres estados. También, se hacen estimaciones de las contribuciones de los flujos a las fluctuaciones del desempleo para diferentes tipos de trabajadores, con el fin de observar heterogeneidades entre ellos.

Las leyes del movimiento relacionan los acervos con los flujos brutos para indicar que cualquier cambio en aquellos acervos se explica, básicamente, por individuos que entran o salen de cada uno de los cuatro estados. De esta manera, el flujo neto de cada estado entre dos períodos  $t - 1$  y  $t$  es igual a la diferencia entre las entradas y las salidas:

$$\left\{ \begin{array}{l} \Delta A_t = NA_t + DA_t + IA_t - AN_t - AD_t - AI_t \\ \Delta N_t = AN_t + DN_t + IN_t - NA_t - ND_t - NI_t \\ \Delta D_t = AD_t + ND_t + ID_t - DA_t - DN_t - DI_t \\ \Delta I_t = AI_t + NI_t + DI_t - IA_t - IN_t - ID_t \end{array} \right\} \quad (3.13)$$

Los acervos crecen cuando las entradas exceden las salidas. Desde el punto de vista del desempleo, las entradas pueden ser explicadas por trabajadores que pierden su empleo asalariado o no asalariado, y desde la inactividad, por personas que inician la búsqueda de un trabajo. Las salidas se explican por desempleados que encuentran un nuevo trabajo asalariado o no asalariado o cesan la búsqueda de un trabajo, en este último caso son los desocupados desalentados que pasan a la inactividad.

Las leyes del movimiento pueden expresarse en términos de las probabilidades de transición, de la forma siguiente, reemplazando la ecuación 3.1 en la 3.13:

$$\left\{ \begin{array}{l} \Delta A_t = \lambda_t^{NA} N_{t-1} + \lambda_t^{DA} D_{t-1} + \lambda_t^{IA} I_{t-1} - (\lambda_t^{AN} + \lambda_t^{AD} + \lambda_t^{AI}) A_{t-1} \\ \Delta N_t = \lambda_t^{AN} A_{t-1} + \lambda_t^{DN} D_{t-1} + \lambda_t^{IN} I_{t-1} - (\lambda_t^{NA} + \lambda_t^{ND} + \lambda_t^{NI}) N_{t-1} \\ \Delta D_t = \lambda_t^{AD} A_{t-1} + \lambda_t^{ND} N_{t-1} + \lambda_t^{ID} I_{t-1} - (\lambda_t^{DA} + \lambda_t^{DN} + \lambda_t^{DI}) D_{t-1} \\ \Delta I_t = \lambda_t^{AI} A_{t-1} + \lambda_t^{NI} N_{t-1} + \lambda_t^{DI} D_{t-1} - (\lambda_t^{IA} + \lambda_t^{IN} + \lambda_t^{ID}) I_{t-1} \end{array} \right\} \quad (3.14)$$

A partir de las leyes del movimiento formalizadas en 3.14, se llega a la ecuación 3.8 propuesta por Shimer (2007); sin embargo, esta ecuación es muy extensa y no es fácil de interpretar, con términos que representan los múltiples caminos para llegar a cada estado. Por esta razón, y con resultados equivalentes, a partir del modelo de tres estados se hallan los componentes de la tasa de desempleo de estado estacionario de la ecuación 3.8, combinando las leyes del movimiento para el desempleo, el empleo de manera agregada y la inactividad; luego, se realiza la descomposición de los ocupados en asalariados y no asalariados, de la siguiente manera:

$$\left\{ \begin{array}{l} s_t = \omega \lambda_t^{AD} + (1 - \omega) \lambda_t^{ND} + (\omega \lambda_t^{AI} + (1 - \omega) \lambda_t^{NI}) \frac{\lambda_t^{ID}}{\lambda_t^{ID} + \lambda_t^{IA} + \lambda_t^{IN}} \\ f_t = \lambda_t^{DA} + \lambda_t^{DN} + \lambda_t^{DI} \frac{(\lambda_t^{IA} + \lambda_t^{IN})}{\lambda_t^{ID} + \lambda_t^{IA} + \lambda_t^{IN}} \\ \lambda_t^{OD} = \omega \lambda_t^{AD} + (1 - \omega) \lambda_t^{ND}, \quad \lambda_t^{OI} = \omega \lambda_t^{AI} + (1 - \omega) \lambda_t^{NI} \\ \lambda_t^{DO} = \lambda_t^{DA} + \lambda_t^{DN} \text{ y } \lambda_t^{IO} = \lambda_t^{IA} + \lambda_t^{IN} \\ \therefore \omega = \frac{\text{asalariados}}{\text{total ocupados}} \end{array} \right\} \quad (3.15)$$

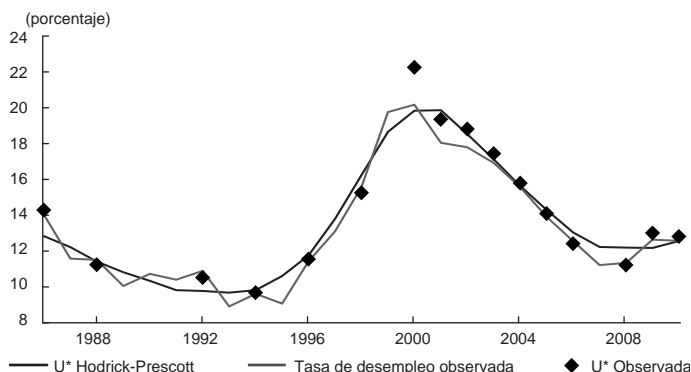
$\lambda_t^{OD}$  es la probabilidad total de pasar de ocupado a desocupado.  $\lambda_t^{OI}$  es la probabilidad total de pasar de ocupado a inactivo.  $\lambda_t^{DO}$  es la probabilidad total de pasar de desocupado a ocupado.  $\lambda_t^{IO}$  es la probabilidad total de pasar de inactivo a ocupado.

De la ecuación 3.15, la tasa de entrada al desempleo ( $s_t$ ) se divide en cuatro sumandos: los dos primeros tienen que ver con la entrada directa desde el empleo asalariado y el no asalariado al desempleo (las tasas de pérdidas de empleo); los dos últimos se interpretan como las tasas de los flujos indirectos de entrada al desempleo, pasando por la inactividad de los asalariados y no asalariados, respectivamente; puesto que las tasas de transición de asalariado y de no asalariado a inactivo están multiplicadas por la proporción de flujos de salida de la inactividad hacia el desempleo y, en este sentido, captura la probabilidad de que las transiciones se den del empleo asalariado y no asalariado a la inactividad y, posteriormente, de la inactividad al desempleo.

La tasa total de salida del desempleo ( $f_t$ ) está conformada, al igual que la de entrada, en cuatro sumandos: los dos primeros son las tasas de los flujos de salida directos del desempleo al empleo asalariado y no asalariado (las tasas de éxito en la búsqueda de empleo). Los dos últimos sumandos son las tasas de los flujos indirectos de salida del desempleo al empleo asalariado y no asalariado pasando por la inactividad<sup>19</sup>.

El Gráfico 3.5 muestra la tasa de desempleo observada en los segundos trimestres de cada año desde 1986 a 2010, para el total de las diez ciudades, junto con la tasa de desempleo de estado estacionario construida a partir de las ecuaciones 3.8 y 3.15, según los flujos observados en los años disponibles y la tasa de desempleo de estado estacionario interpolada y suavizada con el filtro de Hodrick-Prescott con parámetros de 1.600 y 10.000. El ciclo de la tasa de desempleo observada y la de equilibrio son similares con un coeficiente de correlación de 0,99, aunque se resalta el hecho de que la tasa de desempleo de equilibrio se mantuvo por encima de la tasa observada cuatro años después de la crisis de 1999, y en los dos últimos años después de la crisis reciente de 2008.

**Gráfico 3.5:** Tasas de desempleo observada y de estado estacionario ( $u^*$ ). Total diez ciudades, junios 1986 a 2010



Fuente: cálculos del autor con base en encuestas de hogares del DANE.

Al tomar la tasa total de entrada al desempleo ( $s_t$ ) de la ecuación 3.15 y aplicarle la log-diferenciación de Elsby, Smith y Wadsworth (2011), se obtienen los cambios logarítmicos de dicha tasa:

<sup>19</sup> Este modelo para tres estados también lo formula Petrongolo y Pissarides (2008).

$$\begin{aligned} \Delta \ln s_t \approx & \frac{\omega \lambda_t^{AD}}{s_t} \Delta \ln(\omega \lambda_t^{AD}) + \frac{(1-\omega) \lambda_t^{ND}}{s_t} \Delta \ln((1-\omega) \lambda_t^{ND}) \\ & + \frac{\omega \lambda_t^{AID}}{s_t} \Delta \ln(\omega \lambda_t^{AID}) + \frac{(1-\omega) \lambda_t^{NID}}{s_t} \Delta \ln((1-\omega) \lambda_t^{NID}) \end{aligned} \quad (3.16)$$

La ecuación anterior expresa la tasa de entrada al desempleo como una suma ponderada de los cambios logarítmicos en las tasas directas de pérdida de empleo asalariado  $\lambda_t^{AD}$  y de no asalariado  $\lambda_t^{ND}$ ; y en las tasas indirectas de pérdida de empleo pasando por la inactividad de asalariados  $\lambda_t^{AID}$  y de no asalariados  $\lambda_t^{NID}$ .

Con la misma lógica se obtienen los cambios logarítmicos de la tasa de salida del desempleo ( $f_t$ ):

$$\begin{aligned} \Delta \ln f_t \approx & \frac{\lambda_t^{DA}}{f_t} \Delta \ln \lambda_t^{DA} + \frac{\lambda_t^{DN}}{f_t} \Delta \ln \lambda_t^{DN} \\ & + \frac{\lambda_t^{DIA}}{f_t} \Delta \ln \lambda_t^{DIA} + \frac{\lambda_t^{DIN}}{f_t} \Delta \ln \lambda_t^{DIN} \end{aligned} \quad (3.17)$$

Con base en las ecuaciones 3.16 y 3.17, la ecuación 3.10 se puede reescribir de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \Delta \ln u_t^* \approx & \alpha_t \left[ \frac{1}{s_t} (\omega \lambda_t^{AD} \Delta \ln(\omega \lambda_t^{AD}) \right. \\ & + (1-\omega) \lambda_t^{ND} \Delta \ln((1-\omega) \lambda_t^{ND}) + \omega \lambda_t^{AID} \Delta \ln(\omega \lambda_t^{AID}) \\ & + (1-\omega) \lambda_t^{NID} \Delta \ln((1-\omega) \lambda_t^{NID})) \\ & - \frac{1}{f_t} (\lambda_t^{DA} \Delta \ln \lambda_t^{DA} + \lambda_t^{DN} \Delta \ln \lambda_t^{DN} \\ & \left. + \lambda_t^{DIA} \Delta \ln \lambda_t^{DIA} + \lambda_t^{DIN} \Delta \ln \lambda_t^{DIN}) \right] \end{aligned} \quad (3.18)$$

Utilizando la metodología de Fujita y Ramey (2009) se obtienen las contribuciones de cada uno de los flujos de trabajadores sobre la varianza total del cambio proporcional en el desempleo del estado estacionario, del modelo de cuatro estados, de la siguiente manera:

$$\left. \begin{aligned}
 \beta_s^{XY} &= \frac{\text{cov}(\alpha_t \frac{\omega' \lambda_t^{XY}}{s_t} \Delta \ln(\omega' \lambda_t^{XY}), \Delta \ln u_t^*)}{\text{var}(\Delta \ln u_t^*)} \\
 &\therefore XY = \text{AD y ND}; \omega' = \omega \text{ y } 1 - \omega \\
 \beta_s^{XYZ} &= \frac{\text{cov}(\alpha_t \frac{\omega' \lambda_t^{XYZ}}{s_t} \Delta \ln(\omega' \lambda_t^{XYZ}), \Delta \ln u_t^*)}{\text{var}(\Delta \ln u_t^*)} \\
 &\therefore XYZ = \text{AID y NID}; \omega' = \omega \text{ y } 1 - \omega \\
 \beta_f^{XY} &= \frac{\text{cov}(-\alpha_t \frac{\lambda_t^{XY}}{f_t} \Delta \ln(\lambda_t^{XY}), \Delta \ln u_t^*)}{\text{var}(\Delta \ln u_t^*)} \\
 &\therefore XY = \text{DA y DN} \\
 \beta_f^{XYZ} &= \frac{\text{cov}(-\alpha_t \frac{\lambda_t^{XYZ}}{f_t} \Delta \ln(\lambda_t^{XYZ}), \Delta \ln u_t^*)}{\text{var}(\Delta \ln u_t^*)} \\
 &\therefore XYZ = \text{DIA y DIN}
 \end{aligned} \right\} \quad (3.19)$$

### 3.3. Consideraciones sobre el análisis de los flujos de trabajadores

La construcción de los flujos brutos y sus correspondientes tasas de transición se han hecho para períodos de un año y con base en la información de historias laborales de las encuestas de hogares con módulo de informalidad, de los segundos trimestres de cada año desde 1986 a 2000 de forma bianual, exceptuando el año 1990, y desde el año 2001 de forma anual hasta 2010. Los años faltantes se estiman a partir del filtro de Hodrick y Prescott (1997) con parámetros de suavizamiento de 1.600 y 10.000. Sin embargo, es necesario hacer algunas precisiones sobre los alcances de la información y la metodología utilizada.

#### 3.3.1. Agregación a lo largo del tiempo

Algunos trabajadores a lo largo de un año pueden hacer múltiples transiciones de estado que no están siendo consideradas, dada la naturaleza de la información que hay disponible en las encuestas de hogares. Una persona que se declaró desempleada en el período de referencia de una de las encuestas y un año antes se declaró empleada, pudo tener únicamente esta transición de estado en el año, en cuyo caso la cuantificación del flujo es correcto, pero igualmente pudo tener varios empleos con períodos cortos dentro del desempleo en ese año, en cuyo caso hay una subvaloración en la cuantificación del flujo. Este subregistro de los flujos de mayor frecuencia, valga decir mensual o semanal, se denomina en la literatura internacional *sesgo de agregación en el tiempo*. Autores como Shimer (2007), Fujita y Ramey (2007 y 2009), y Elsby, Michaels y Solon (2009) han proporcionado métodos empíricos para la corrección de las estimaciones para períodos mensuales, a partir de la encuesta CPS de los Estados Unidos, con hallazgos que muestran que aunque los niveles de los flujos son afectados, sus ciclos no son afectados mayormente.

### 3.3.2. *Descomposición dinámica*

La descomposición de las variaciones de la tasa de desempleo del estado estacionario no corresponde a la descomposición de las variaciones de la tasa de desempleo observada por las encuestas de hogares, a pesar de que haya una correlación contemporánea alta entre las dos de 0,99, y sus ciclos sean muy similares. Incluso, la tasa de desempleo estacionario es un indicador líder de la tasa de desempleo observada y permite entender cómo la historia de la dinámica de los flujos de trabajadores puede determinar la tasa de desempleo actual. Cambios en las probabilidades de transición determinan las variaciones de la tasa de desempleo del estado estacionario y, a su vez, condicionan la evolución de las tasas de desempleo actual y futura.

## 4. LOS FLUJOS BRUTOS DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO

En el Gráfico 3.6 se muestran las tasas de transición de los flujos de entrada y salida del empleo asalariado y no asalariado. Las zonas sombreadas corresponden a los años que han tenido, al menos, un trimestre negativo de crecimiento interanual del PIB urbano: 1991 tuvo el primer trimestre; 1998 tuvo el tercero y el cuarto; en 1999 todos los trimestres fueron negativos; y 2008 tuvo el cuarto trimestre. Los gráficos muestran el papel importante que desempeña la evolución de los flujos de trabajadores en el comportamiento contracíclico de la tasa de desempleo y su persistencia en niveles altos, incluso en los períodos de recuperación económica.

La probabilidad de perder el empleo y pasar a ser desempleado se duplicó, sin regresar en los años de recuperación económica a los niveles de precrisis, y posteriormente con la crisis más reciente aumentó levemente, siendo mayor la incidencia de la pérdida de empleo sobre los asalariados con respecto a los no asalariados. En 1999, de cada cien trabajadores alrededor de dieciocho asalariados sufrieron la pérdida de su empleo frente a siete de los no asalariados. En los años recientes la pérdida de empleo ha estado alrededor del 13 % para los asalariados y del 6 % para los no asalariados, tasas muy superiores al 9 % y 2 %, respectivamente, observadas antes de la crisis de los años noventa (Gráfico 3.6, paneles A y D).

Para los trabajadores sin educación superior, la probabilidad de perder un empleo asalariado y pasar a ser desempleado ha sido mayor a lo largo del tiempo: en 1999 de cada cien asalariados veintiuno perdieron su empleo; en los últimos años la probabilidad apenas se redujo al 0,15, cifra superior al 0,10 que prevaleció antes de la crisis de 1999. La pérdida de empleo no asalariado es prácticamente igual en todo el período, tanto para el total como para los no calificados, lo que muestra que el trabajo no asalariado está compuesto, en su mayor parte, por trabajadores sin educación superior (Gráfico 3.7 paneles A y D).

Por otra parte, el retiro a la inactividad siendo asalariado es una opción poco frecuente después de la crisis de finales de los años noventa. Esta tasa de transición ha tenido una tendencia decreciente, llegando a ser cercana a cero en los años recientes, luego del 12 % alcanzado a mediados de los años noventa. Por su parte, los trabajadores independientes o no asalariados igualmente han tenido una

tendencia decreciente en su tasa de transición a la inactividad, no obstante su relación directa con la actividad económica: en 1986 era aproximadamente el 22 %, con la crisis de 1999 llegó a un mínimo de alrededor del 9 % para estabilizarse en el 12 % en los últimos años.

En todo el período de análisis la probabilidad de retiro a la inactividad siendo no asalariado es mayor que siendo asalariado; mientras que la probabilidad de perder o ser despedido del empleo es mayor siendo asalariado que independiente. Este hecho, más las propiedades cíclicas que se observan de estas probabilidades, corroboran la hipótesis enunciada por López (1996) sobre un ciclo de corto plazo ligado al ciclo económico, donde los no asalariados especialmente sin educación superior se retiran a la inactividad en épocas de auge económico y en épocas de crisis se incorporan a sus empleos nuevamente (véanse los flujos para los trabajadores sin educación superior en el Gráfico 3.7); y otro ciclo de largo plazo ligado al ciclo de vida, donde los jóvenes no profesionales se vinculan como asalariados al mercado laboral y terminan de independientes como adultos mayores. Adicionalmente, hay una tendencia de largo plazo donde la probabilidad de transición de asalariado a no asalariado aumentó más rápido hasta duplicar la probabilidad de transición del flujo contrario.

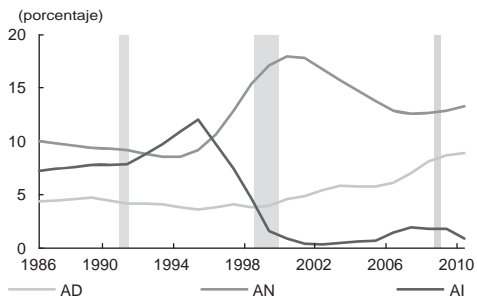
La probabilidad de encontrar un trabajo asalariado condicionada en estar desocupado es procíclica; sin embargo, esta probabilidad, al igual que la de perder el empleo, está muy relacionada con la persistencia del desempleo en niveles altos, debido a que no regresó a los niveles de precrisis. Además, su máximo lo alcanzó en el auge de la década de los noventa, cuando llegó a un 0,52 en el año 1995; mientras que su mínimo lo alcanzó un año después de la recuperación en el año 2000 (0,25), para luego llegar a 0,35 en 2010 que es igualmente el promedio del período analizado, muy por debajo del año 1995 y con desempeños superiores de la actividad agregada (Gráfico 3.6, panel B). Para la PET sin educación superior el comportamiento es muy similar pero con probabilidades inferiores de éxito en la búsqueda de empleo (Gráfico 3.7, panel B). Igualmente es procíclica la probabilidad de encontrar un trabajo o montar un negocio como independiente condicionada en estar desocupado, pero con una tendencia creciente, duplicándose entre 1986 y 2010, al pasar de 0,13 a 0,27 (Gráfico 3.6, panel E). En los trabajadores sin educación superior la probabilidad de trabajar como independiente igualmente creció mucho más, hasta llegar a 0,30 en 2010 (Gráfico 3.7, panel E).

Tanto para el total, como para los trabajadores sin educación superior, la probabilidad condicionada en la inactividad de encontrar trabajo asalariado es acíclica y tiene una tendencia decreciente, pasando de cerca del 0,13 en los primeros años de los años noventa a alrededor del 0,06 en 2010; en tanto que la probabilidad de encontrar trabajo como no asalariado es contracíclica, lo que evidencia aún más el ciclo económico de corto plazo enunciado por López (1996).

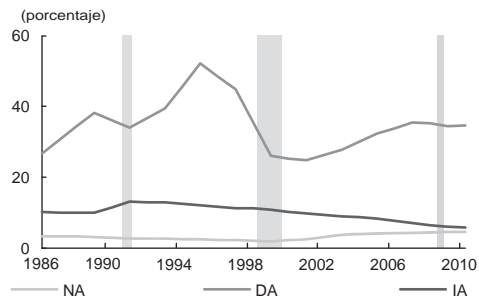
La estabilidad laboral tuvo una tendencia decreciente desde los primeros años de la década anterior. En 2002, cuando se promulgó la Ley 789, el 63 % de los asalariados mantuvieron su empleo en un lapso de un año y en 2010 esta tasa disminuyó al 56 % (Gráfico 3.6, panel C); mientras que los asalariados sin educación superior han tenido disminuciones mayores en estabilidad, al pasar del 60 % en

**Gráfico 3.6:** Tasas de transición anual del total de trabajadores asalariados y no asalariados. Total diez ciudades, juniros de 1986 a 2010

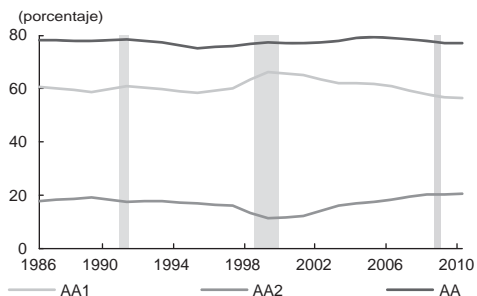
A. Salidas del empleo asalariado



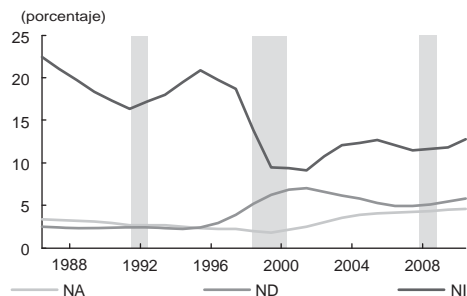
B. Entradas al empleo asalariado



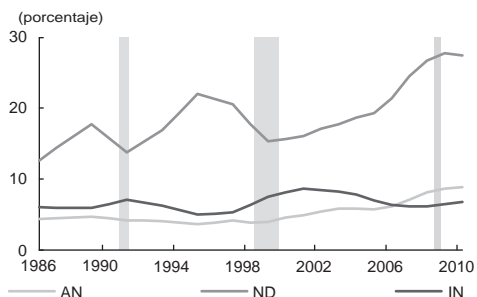
C. Se mantuvieron como asalariados



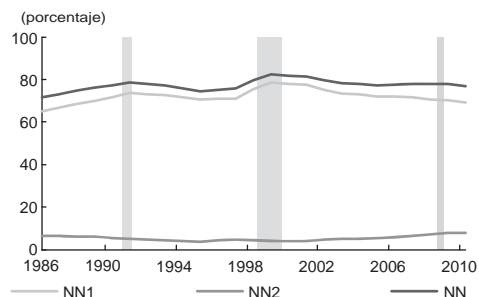
D. Salidas del empleo no asalariado



E. Entradas al empleo no asalariado



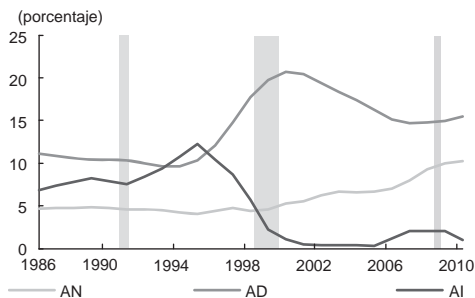
F. Se mantuvieron como no asalariados



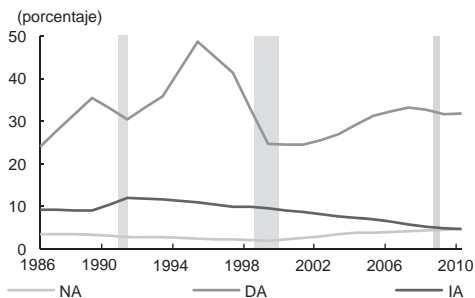
A: asalariado; N: no asalariado; D: desocupado; I: inactivo, AA1 se mantuvo como asalariado en la misma empresa, AA2 se mantuvo como asalariado pero cambió de empresa, NN1 se mantuvo como no asalariado en la misma empresa y NN2 se mantuvo como no asalariado pero cambió de empresa. Fuente: cálculos con base en las encuestas de hogares con módulo de informalidad del DANE. Desde 1986 a 2000 bianual y de 2001 a 2010 anual. Interpolación y suavizamiento con filtro de Hodrick-Prescott.

**Gráfico 3.7:** Tasas de transición anuales de los trabajadores sin educación superior asalariados y no asalariados (total diez ciudades, junio de 1986 a 2010)

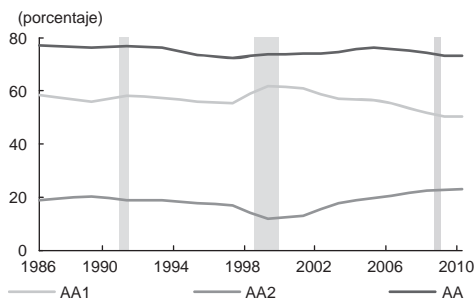
A. Salidas del empleo asalariado



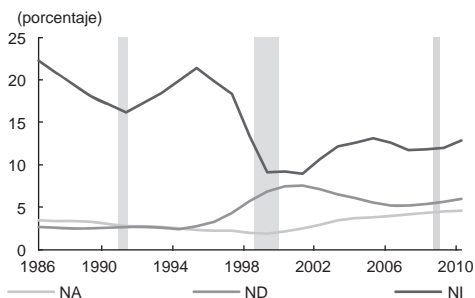
B. Entradas al empleo asalariado



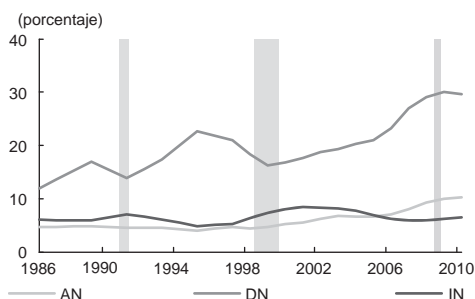
C. Se mantuvieron como asalariados



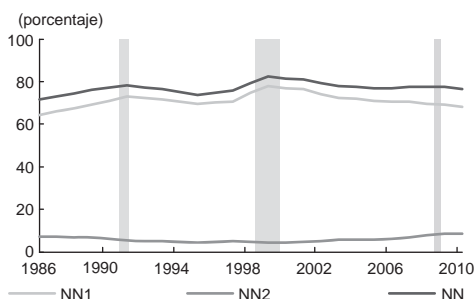
D. Salidas del empleo no asalariado



E. Entradas al empleo no asalariado



F. Se mantuvieron como no asalariados



A: asalariado; N: no asalariado; D: desocupado; I: inactivo, AA1 se mantuvo como asalariado en la misma empresa, AA2 se mantuvo como asalariado pero cambió de empresa, NN1 se mantuvo como no asalariado en la misma empresa y NN2 se mantuvo como no asalariado pero cambió de empresa. Fuente: cálculos con base en las encuestas de hogares con módulo de informalidad del DANE. Desde 1986 a 2000 bianual y de 2001 a 2010 anual. Interpolación y suavizamiento con filtro de Hodrick-Prescott.

2002 al 50% en 2010 (Gráfico 3.7, panel C). También los trabajadores independientes han tenido disminuciones similares, pero su nivel de estabilidad laboral es

mayor a los asalariados, evidenciando la mayor dificultad de estos trabajadores, especialmente los que no tienen educación superior, de conseguir un empleo formal, cayendo en una trampa de pobreza con un empleo precario y sin ingresos suficientes para superarla y menos para cotizar a los sistemas de seguridad social (Gráfico 3.6, panel F y Gráfico 3.7, panel F).

#### 4.1. La heterogeneidad de los flujos brutos de trabajadores

Como se mostró en el Gráfico 3.2, el fenómeno del desempleo afecta de manera desigual a diferentes grupos de la población, especialmente a jóvenes, mujeres y trabajadores sin educación superior. Las tasas de transición de la sección anterior también evidenciaron diferencias en contra de los trabajadores sin educación superior con respecto a las tasas del total de trabajadores a lo largo del tiempo. Para profundizar en estas diferencias, en el Cuadro 3.1 se muestran las probabilidades de transición anuales medias del período analizado, que dan una aproximación del grado de heterogeneidad que enfrentan los diferentes grupos de trabajadores.

**Cuadro 3.1:** Probabilidades anuales de transición promedio, por nivel de calificación, género y grupos de edad (total diez ciudades, junios de 1986 a 2010)

Población	AA	NA	DA	IA	NN	AN	DN	IN
Total PET	0,78	0,03	0,35	0,10	0,77	0,05	0,19	0,07
Sin educación superior	0,75	0,03	0,32	0,09	0,77	0,06	0,20	0,06
Con educación superior	0,83	0,03	0,48	0,22	0,80	0,04	0,16	0,07
Mujeres	0,76	0,03	0,24	0,07	0,72	0,05	0,18	0,07
Hombres	0,79	0,04	0,46	0,17	0,82	0,05	0,20	0,06
Jóvenes de 12 a 25	0,60	0,05	0,26	0,13	0,51	0,05	0,10	0,06
Adultos de 26 y más	0,84	0,03	0,41	0,07	0,83	0,05	0,25	0,07

Población	AD	ND	DD	ID	AI	NI	DI	II
Total PET	0,12	0,04	0,18	0,05	0,05	0,15	0,26	0,78
Sin educación superior	0,14	0,05	0,17	0,05	0,05	0,15	0,28	0,80
Con educación superior	0,08	0,03	0,23	0,10	0,06	0,14	0,11	0,61
Mujeres	0,14	0,05	0,19	0,05	0,05	0,20	0,37	0,81
Hombres	0,11	0,03	0,17	0,06	0,05	0,11	0,16	0,71
Jóvenes de 12 a 25	0,22	0,08	0,15	0,07	0,12	0,36	0,47	0,75
Adultos de 26 y más	0,09	0,04	0,21	0,04	0,02	0,11	0,11	0,81

A: asalariado; N: no asalariado; D: desocupado; I: inactivo.

Fuente: cálculos con base en las encuestas de hogares con módulo de informalidad del DANE. Desde 1986 a 2000 bianual y 2001 a 2010 anual. Interpolación y suavizamiento con filtro de Hodrick-Prescott.

Cuando se observan las probabilidades de transición de los trabajadores independientes en el grupo sin educación superior, se tiene una aproximación cercana del comportamiento del mercado laboral informal. Como se evidenció, estos trabajadores con respecto a los que tienen educación superior acceden más fácilmente a un trabajo independiente frente a un trabajo asalariado y, seguramente, el trabajo independiente al que acceden tiene pocas garantías de remuneración y de seguridad social. Por su parte, los que tienen empleos asalariados tienen una probabilidad

mayor de perder su empleo frente a los que tienen educación superior. La mayor probabilidad de conseguir empleo asalariado por parte de la PET con educación superior podría asociarse con automatizaciones, innovaciones y cambios tecnológicos; mientras que por el otro lado, la mayor probabilidad de perder el empleo asalariado de la PET sin educación superior podría asociarse con quiebras, falta de capacitación y obsolescencia.

Por su lado, los trabajadores con educación superior tienen una mayor probabilidad de mantenerse en el desempleo, dado su mayor salario de reserva; incluso, viniendo desde la inactividad al desempleo, su probabilidad es la más alta con respecto a los demás grupos, pero igualmente tienen la mayor probabilidad de llegar a un empleo asalariado desde el desempleo o la inactividad.

Hay una renovación permanente en los últimos veinticinco años de la mano de obra en el mercado laboral urbano colombiano; por un lado, participan cada vez más trabajadores calificados, mientras que por el otro lado se expulsan trabajadores no calificados desde el desempleo a la inactividad (0,28) después de perder sus trabajos asalariados y luego de pasar por trabajos independientes precarios.

Las mujeres y los jóvenes de 25 años de edad o menos, comparados con los hombres y con los adultos, tienen menor probabilidad de permanecer en sus empleos, y cuando son desempleados, tienen mayor dificultad para conseguir un empleo especialmente asalariado, lo que explica la mayor incidencia del desempleo en estos grupos. Además, son los grupos de trabajadores que se retiran más fácilmente de la fuerza laboral, dada su menor probabilidad de conseguir un trabajo, pero cuando deciden participar, no permanecen como desempleados.

## **5. LA ESTRUCTURA DEL DESEMPLEO URBANO A LO LARGO DEL TIEMPO**

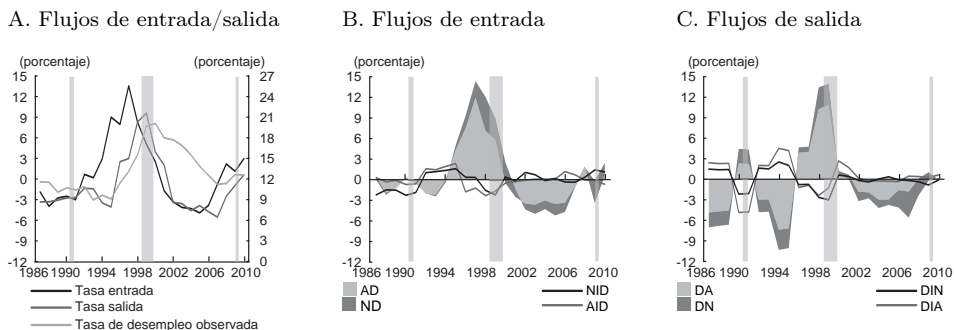
Las contribuciones de los flujos de entrada y salida al desempleo desempeñan un papel determinante en el ciclo de la tasa de desempleo urbano en Colombia (ecuación 3.18). En cuanto a las crisis económicas, en el Gráfico 3.8, panel A, se observa una mayor contribución al desempleo cíclico de los flujos de entrada frente a los flujos de salida; aunque la contribución de los flujos de trabajadores que pierden su trabajo se anticipa con dos años al cambio de pendiente de la tasa de desempleo; mientras que la contribución del flujo de desempleados que encuentran trabajo es procíclica con respecto a la tasa de desempleo. La amplitud del ciclo completo y más extenso de la tasa de desempleo que se observa en el Gráfico 3.8, panel A, es de doce años, iniciando en 1996, cuando comenzó a aumentar, hasta llegar a su máximo en 2000 y luego disminuyó hasta llegar en 2007 nuevamente a un mínimo para terminar el ciclo; algo similar ocurrió con las contribuciones de los flujos de entrada y salida: su amplitud es de doce años; antes de 1994 ambos flujos estaban contribuyendo a disminuir el desempleo; luego, el flujo de entrada comenzó a aumentar la tasa de desempleo, llegando a su máximo en 1997, en tanto que el flujo de salida solo comenzó a contribuir de manera positiva al desempleo a partir de 1996, alcanzando su máximo en plena crisis económica en el año 1999.

A partir de este último año ambos flujos estaban contribuyendo a disminuir la tasa de desempleo, pero como sucedió antaño, fue la contribución de la tasa de pérdida de empleo la que cambió primero su pendiente en el año 2006, y dos años después lo hizo el flujo de salida. Para 2010 ambas tasas ya estaban en terrenos positivos en cuanto a la contribución al aumento de la tasa de desempleo, la cual inició su aumento a partir del inicio de la crisis reciente.

Con el nuevo marco institucional, junto con la nueva normatividad sobre liberalización del comercio y sobre la flexibilización del mercado laboral que asumió Colombia a comienzos de la década de los noventa, se dieron contribuciones positivas a las variaciones del desempleo de la tasa de pérdida de empleo y contribuciones negativas de la tasa de encontrar trabajo (Gráfico 3.8, paneles A, B y C). La política macroeconómica de liberalización del comercio condujo, por un lado, a aumentos en la inversión, y por este camino a la creación de nuevos puestos de trabajo calificado con aumentos en la productividad; y del otro lado, contribuyó a la destrucción de puestos de trabajo por los cambios tecnológicos. A mediados de los años noventa, ante expectativas de bajos beneficios, los empleadores se anticiparon a la crisis de 1999 frenando la inversión y tomando la decisión de aumentar los despidos de trabajadores. Hasta que los beneficios estuvieron lo suficientemente altos, los empleadores tuvieron nuevamente el incentivo de volver a invertir y, de esta manera, la economía comenzó su recuperación en los primeros años de la década de los años 2000, dando origen a contribuciones negativas de las dos tasas a la variación del desempleo. El repunte reciente de la contribución de las pérdidas de empleo a la variación del desempleo, desde el año 2006 pudo ser producto del aumento de la inversión por los incentivos al capital y tasas de cambio favorables, lo que aceleró la contribución negativa a la variación del desempleo de la contratación de trabajo hasta 2007, cuando cambió de pendiente. En el último año ambas contribuciones estimularon positivamente la variación del desempleo. Dentro de los flujos directos de entrada y salida al desempleo, los flujos desde y hacia el trabajo asalariado (AD del Gráfico 3.8, panel B, y DA del Gráfico 3.8, panel C) son los que más contribuyen comparados con los flujos de trabajadores independientes o no asalariados (ND del Gráfico 3.8, panel B, y DN del Gráfico 3.8, panel C). Las contribuciones de los cambios de los flujos de salida del desempleo al empleo asalariado (DA) y al empleo no asalariado (DN), además de ser las más altas, marcan completamente los ciclos del desempleo y son totalmente contracíclicas con respecto a la actividad agregada (Gráfico 3.8, panel C).

Las variaciones de los flujos indirectos de entrada y salida al desempleo que pasan por la inactividad contribuyen de manera opuesta y en menor magnitud a los flujos directos, atenuando los impactos de estos en el ciclo del desempleo. En época de crisis contribuyen a disminuir el desempleo, y en épocas de auge a aumentarlo.

**Gráfico 3.8:** Descomposición de las variaciones de la tasa de desempleo de estado estacionario en las variaciones de sus flujos de entrada y salida. Diferencias de orden 1 de los logaritmos (total diez ciudades, junios de 1986 a 2010)



A: asalariado; N: no asalariado; D: desocupado; I: inactivo.  
 Fuente: cálculos con base en las encuestas de hogares con módulo de informalidad del DANE. Desde 1986 a 2000 bianual y de 2001 a 2010 anual. Interpolación y suavizamiento con filtro de Hodrick-Prescott.

### 5.1. La estructura del desempleo por grupos de trabajadores

La varianza de los cambios de la tasa de desempleo en estado estacionario es una medida de las fluctuaciones del desempleo a lo largo del tiempo. Dada la heterogeneidad de los trabajadores en el mercado de trabajo urbano colombiano, se descompone la varianza de los cambios del desempleo estacionario en las contribuciones de las varianzas de los cambios de los flujos para cada grupo de trabajadores y para el total de la PET, siguiendo la metodología de Fujita y Ramey (2009) de la ecuación 3.19 (Cuadro 3.2). Para el total de las diez ciudades se evidencia la mayor importancia de la destrucción sobre la creación de empleo en las fluctuaciones del desempleo, con un 56,2% de la destrucción con respecto al 40,8% de la creación, lo cual es una generalidad en la explicación de la varianza de los cambios del desempleo de estado estacionario en todos los tipos de trabajadores, a excepción de las mujeres, a quienes la creación explicó el 50,7% frente a un 48,6% explicado por la destrucción.

Sin embargo, son los cambios en los flujos entre el empleo y el desempleo, dentro de la fuerza de trabajo, los que explican en su mayoría las fluctuaciones de la tasa de desempleo de estado estacionario; y dentro de la fuerza de trabajo, la destrucción de empleo aún es la más relevante, con el 43,9% y el 17,8%, respectivamente, para asalariados y no asalariados, en tanto que la creación llega a explicar el 35,1% para los primeros y el 12,3% para los segundos.

En todos los tipos de trabajadores los flujos de destrucción de empleo en la fuerza laboral desempeñan el papel más importante, a excepción de los trabajadores con educación superior, donde la creación de empleo asalariado es la que explica la mayor parte de las fluctuaciones de su desempleo estacionario, con un 53,1%.

**Cuadro 3.2:** Descomposición de la varianza de los cambios de la tasa de desempleo de estado estacionario, por nivel de calificación, género y grupos de edad (total diez ciudades, junios de 1986 a 2010)

<b>Creación de empleo</b>					
<b>Población</b>	<b>DA</b>	<b>DN</b>	<b>DIA</b>	<b>DIN</b>	<b>Total</b>
Sin E.S.	29,4	12	1,1	-4,7	37,8
Con E.S.	53,1	11,5	-11,3	-5,8	47,5
Mujeres	26,3	13,4	10,9	0,1	50,7
Hombres	37,5	10	-10,4	-4,2	32,9
Jóvenes (12 a 25)	19,3	0,5	22,3	2,7	44,7
Adultos (26 y más)	37,5	17,1	-8,5	-8,7	37,5
Total PET	35,1	12,3	-1	-5,7	40,8

<b>Destrucción de empleo</b>						
<b>Población</b>	<b>AD</b>	<b>ND</b>	<b>AID</b>	<b>NID</b>	<b>Total</b>	<b>Res.</b>
Sin E.S.	44	19,5	-4,9	0,4	59	3,2
Con E.S.	46,9	8	-7,7	1,9	49,1	3,5
Mujeres	33,3	18,1	-3,9	1,1	48,6	0,7
Hombres	51,1	16,4	-6,7	2,2	63	4,1
Jóvenes (12 a 25)	47,4	13,1	-7,8	3,4	56,2	-0,9
Adultos (26 y más)	42,5	19,9	-4,3	0,2	58,3	4,2
Total PET	43,9	17,8	-6,3	0,8	56,2	3,0

A: asalariado; N: no asalariado; D: desocupado; I: inactivo; E.S.: educación superior; Res.: residuo. Interpolación y suavizamiento con filtro de Hodrick-Prescott.

Fuente: cálculos con base en las encuestas de hogares con módulo de informalidad del DANE. Desde 1986 a 2000 bianual y de 2001 a 2010 anual.

La importancia del flujo desde el desempleo al empleo asalariado, pasando por la inactividad (DIA), en la determinación de las fluctuaciones del desempleo de los jóvenes a lo largo del tiempo es muy significativa, ubicándose en el 22,3% de la varianza de los cambios de su desempleo estacionario. Por tanto, después de las pérdidas de empleo asalariado (47,4%), este flujo es el determinante más importante del desempleo de los jóvenes, reflejando su entrada a la participación en el mercado laboral. Le siguen en este orden de importancia, las mujeres, con un 10,9% de las fluctuaciones de su desempleo estacionario, pero para ellas todos los flujos directos entre el desempleo y el empleo dentro de la fuerza laboral siguen siendo los determinantes cruciales de su desempleo.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A partir de información sobre la historia laboral proveniente de las encuestas de hogares se ha hecho un estudio sobre el mercado de trabajo, el cual no había tenido mayores antecedentes en el país, y que permitió:

1. Tener un lapso de veinticinco años, tiempo suficiente para analizar las fluctuaciones cíclicas del desempleo urbano, cubriendo tres períodos de crisis de la actividad económica, especialmente la de finales de los años noventa, la crisis más aguda del período analizado.

2. Cuantificar los flujos de trabajadores entre cuatro estados del mercado laboral urbano: asalariado, no asalariado, desempleado e inactivo. Lo que enriqueció el análisis debido a la relevancia que viene ganando el trabajo independiente en el país, el cual en gran proporción está conformado por trabajadores informales sin educación superior. Los estudios anteriores se hicieron sobre la creación y la destrucción de puestos de trabajo más que sobre flujos de trabajadores, con base en información de las firmas de la encuesta anual manufacturera. Quepa resaltar que estos estudios sectoriales no tienen en cuenta los flujos desde y hacia la inactividad, la informalidad y las heterogeneidades de los individuos.
3. Aplicar las recientes técnicas y metodologías de la literatura internacional para descomponer las fluctuaciones cíclicas del desempleo a lo largo del tiempo y para diferentes tipos de trabajadores.

Del estudio se puede concluir lo siguiente:

1. Se encuentra evidencia para corroborar la hipótesis de López (1996) y López y Tamayo (2011), sobre dos ciclos que tienen lugar en el mercado de trabajo colombiano: el primero de corto plazo, ligado al ciclo económico, donde los trabajadores independientes especialmente no calificados se retiran a la inactividad en épocas de auge económico y en épocas de crisis se incorporan a sus empleos nuevamente; y un ciclo de largo plazo ligado al ciclo de vida, donde los jóvenes en especial sin educación superior se vinculan como asalariados al mercado laboral y terminan de independientes como adultos mayores. Estos ciclos conllevan dificultades para la seguridad social de los trabajadores, el primero afecta la fidelidad en el sistema, y el segundo tiene que ver con la imposibilidad de adquirir el derecho a una pensión al final de la vida laboral, por insuficiencia de semanas cotizadas de una gran cantidad de trabajadores informales.
2. En la última década se presentó una tendencia decreciente de la estabilidad laboral, que en su comienzo coincidió con la reforma laboral promulgada por la Ley 789 en 2002, y finalizó en 2010, con una disminución aproximada de 10 pp, llegando al 56 % del total de asalariados y al 50 % de los asalariados sin educación superior, que mantuvieron su empleo en un período de un año. Esta estabilidad baja de los asalariados afecta la fidelidad del sistema de seguridad social en pensiones, disminuyendo el tiempo de cotización. Por su lado, aunque la tasa de transición de los trabajadores independientes sin educación superior de permanecer en sus empleos, bajó en la misma magnitud, aún es del 68 % en 2010; los que en últimas son trabajadores informales que se encuentran en una trampa de pobreza con bajo capital humano, con empleos precarios e ingresos laborales insuficientes que no les permiten cotizar al régimen contributivo de salud o a la seguridad social en pensiones.
3. Hay una renovación permanente de la fuerza laboral colombiana: participan cada vez más trabajadores con educación superior a cambio de traba

jadores sin educación superior, los cuales se retiran a la inactividad, probablemente sin nunca cotizar a pensiones.

4. En los últimos veinticinco años la persistencia del desempleo en niveles altos se explica por una mayor contribución de sus flujos de entrada comparados con sus flujos de salida. Los cambios en los flujos de entrada contribuyen a la varianza de los cambios en el desempleo en un 56 %, mientras que los cambios de los flujos de salida la explican en un 41 %. Se presentaron dos períodos cuando los cambios en la tasa de pérdidas de empleo excedieron los cambios en la tasa de éxito en la búsqueda de empleo, que coincidieron con períodos de inversión alta y desempeños altos de la actividad agregada: los primeros años de la década de los noventa y los años de mediados de la década de los 2000, cuando se incrementó la productividad de algunos sectores, generando nuevos puestos de trabajo calificado, pero destruyendo muchos más de trabajo no calificado, ocasionando un *trade-off* entre la tasa de crecimiento y el empleo, como lo evidenció Caballero (1992).
5. La probabilidad de perder un empleo asalariado pasando a ser desocupado, al igual que la de encontrar un trabajo asalariado condicionada en estar desocupado, están muy relacionadas con la persistencia del desempleo en niveles altos, debido a que no regresaron a los niveles de antes de la crisis de finales de los años noventa. Además, aquellas afectaron más a los trabajadores sin educación superior a lo largo del período de análisis. En los años recientes la probabilidad de perder el empleo ha estado alrededor del 0,15 para los asalariados sin educación superior, nivel muy superior al 0,10 enfrentado antes de la crisis de los años noventa. Mientras que encontrar un trabajo asalariado siendo un desempleado sin educación superior llegó a 0,32 en los últimos años, antes de la crisis de 1999, tal probabilidad estuvo en 0,49.
6. La contribución de las pérdidas de empleo a las variaciones del desempleo estacionario lideró con dos años de antelación el cambio de pendiente de la tasa de desempleo; en tanto que la contribución de la creación de empleo tuvo una relación directa con la tasa de desempleo. Esta evidencia permite considerar la contribución de las pérdidas de empleo a la variación del desempleo estacionario como un indicador líder importante.
7. Dado que la probabilidad de perder empleo asalariado muestra una tendencia creciente relacionada con cambios tecnológicos, con niveles cada vez más altos para los trabajadores sin educación superior, que entran a engrosar la informalidad cuando no quieren seguir en el desempleo, se requiere de una política contundente que tendría que ver con: i) regreso de los jóvenes a la educación formal de tal forma que no sean los trabajadores informales del futuro, ii) con la apreciación del capital humano de los desocupados e informales sin educación superior por medio del fortalecimiento de un sistema de capacitación compatible con las necesidades de la cada vez mayor demanda por trabajo calificado, y iii) con un sistema de seguridad social en pensiones

flexible en monto y tiempo y con incentivos para que los trabajadores informales se afilien; de lo contrario toda esta población que se está retirando a la inactividad y los que se retiren en el futuro tendrán que ser atendidos mediante asistencia social.

## REFERENCIAS

- ARANGO, L. E. Y C. E. POSADA (2009): “The Time-varying Long-run Rate of Unemployment in Colombia”, *Investigación Económica*, vol. LXVIII(núm. 269), pp. 143–166, Universidad Nacional Autónoma de México.
- BLANCHARD, O. Y P. DIAMOND (1990): “The Cyclical Behavior of the Gross Flows of U.S. Workers”, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 21(núm. 2), pp. 85–156.
- BLANCHARD, O. Y J. GALÍ (2006): “A New Keynesian Model with Unemployment”, Working Paper Research, núm. 92, National Bank of Belgium.
- CABALLERO, R. (1992): “A Fallacy of Composition”, *American Economic Review*, vol. 82(núm. 5), pp. 1279–92.
- DARBY, M., J. HALTIWANGER Y M. PLANT (1986): “The Ins and Outs of Unemployment: The Ins Win”, NBER Working Papers núm. 1997, National Bureau of Economic Research, Inc.
- DAVIS, S. Y J. HALTIWANGER (1996): “Job Creation and Destruction”, *Massachusetts Institute of Technology*.
- ELSBY, M., R. MICHAELS Y G. SOLON (2009): “The ins and outs of cyclical unemployment”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 1(núm. 1), pp. 84–110.
- ELSBY, M., J. SMITH Y J. WADSWORTH (2011): “The role of worker flows in the dynamics and distribution of UK unemployment”, CEP Discussion Papers núm. dp1058, Centre for Economic Performance, LSE.
- FRIEDMAN, M. (1968): “The role of monetary policy”, *The American Economic Review*, vol. 58(núm. 1), pp. 1–17.
- FUJITA, S. Y G. RAMEY (2007): “Reassessing the shimer facts”, Working Papers, núm. 07-2, Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- FUJITA, S. Y G. RAMEY (2009): “The Cyclicity of separation and job finding rates”, *International Economic Review*, vol. 50(núm. 2), pp. 415–430.
- GERTLER, M. Y A. TRIGARI (2006): “Unemployment fluctuations with staggered Nash wage bargaining”, NBER Working Papers núm. 12498, National Bureau of Economic Research, Inc.

- HALL, R. (2005): "Job loss, job finding, and unemployment in the U.S. economy over the past fifty years", NBER Working Papers núm. 11678, National Bureau of Economic Research, Inc.
- HENAO, M. Y N. ROJAS (1998): "La tasa natural de desempleo en Colombia", Archivos de macroeconomía núm. 89, Departamento Nacional de Planeación.
- HODRICK, R. Y E. PRESCOTT (1997): "Postwar U.S. business cycles: An empirical investigation", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29(núm. 1), pp. 1-16.
- KAITZ, H. (1970): "Analyzing the length of spells of unemployment", *Monthly Labor Review November 1970*, vol. 93(núm. 11), pp. 11-20.
- LIASSO, F. (2002): "Nueva metodología de encuesta de hogares. ¿Más o menos desempleados?", Archivos de Economía núm. 003282, Departamento Nacional de Planeación.
- LJUNGQVIST, L. Y T. SARGENT (1998): "The European Unemployment Dilemma", *Journal of Political Economy*, vol. 106(núm. 3), pp. 514-550.
- LÓPEZ, H. (1996): *Ensayos sobre economía laboral colombiana*. Fonade/Carlos Valencia Editores.
- LÓPEZ, H. Y J. TAMAYO (2011): "Análisis del impacto del salario mínimo sobre los salarios reales de la economía colombiana", mimeo, Banco de la República.
- MARSTON, S. (1976): "Employment instability and high unemployment rates", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 7(núm. 1), pp. 169-210.
- MORTENSEN, D. Y C. PISSARIDES (1994): "Job creation and job destruction in the theory of unemployment", *Review of Economic Studies*, vol. 61(núm. 3), pp. 397-415.
- NÚÑEZ, J. Y R. BERNAL (1998): "El desempleo en Colombia: Tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo, (1976-1998)", Archivos de macroeconomía núm. 97, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- PETRONGOLO, B. Y C. PISSARIDES (2008): "The Ins and Outs of European Unemployment", *American Economic Review*, vol. 98(núm. 2), pp. 256-62.
- PHELPS, E. (1968): "Money-wage dynamics and labor-market equilibrium", *Journal of Political Economy*, vol. 76, pp. 678-711.
- RIVAS, G. (2004): "Dinámica del empleo industrial en Colombia 1977-1999", *Cuadernos PNUD-Ministerio de la Protección Social*, (4).
- ROTEMBERG, J. (2006): "Cyclical wages in a search-and-bargaining model with large firms", Working Papers, núm. 12415, National Bureau of Economic Research, Inc.

SHIMER, R. (2007): "Reassessing the ins and outs of unemployment", NBER Working Papers, núm. 13421, National Bureau of Economic Research, Inc.

TAMAYO, J. (2008): "La tasa natural de desempleo en Colombia y sus determinantes", Borradores de Economía, núm. 491, Banco de la República.

**ANEXO 1**

**DEFINICIÓN DE LA MATRIZ DE TRANSICIÓN P CON BASE EN LAS PREGUNTAS DE LA GEIH DEL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2010**

**Cuadro A1.1:** Definición de la matriz de transición P con base en las preguntas de la GIH del segundo trimestre de 2010

Origen	Destino		
	Ocupados	Desocupados	Inactivos
Ocupados	1. PI11 >12 meses. Con más de un año en la empresa  2. PI11 <= 12 meses y PI45 = 1 y PI46 <= (12 meses - PI11). Con un año o menos en la empresa y tuvieron al menos otro trabajo en el año anterior a la encuesta	6. PJ6 <= 52 semanas. Cesantes que dejaron de trabajar entre un año o menos	11. PK1 = 1 y PK2 = 1. Trabajo antes hace menos de 1 año
Desocupados	3. PI11 <= 12 meses y PI45 = 1 y (12 meses - PI11) < PI46 <= (24 meses - PI11). Con un año o menos en la empresa y tuvieron su trabajo anterior entre uno y dos años antes de la fecha de aplicación de la encuesta	7. PJ6 >52 semanas y PJ1 >52 semanas. Cesantes que dejaron de trabajar hace más de un año y llevan más de un año buscando trabajo.  8. PJ1 >52 semanas. Aspirantes que llevan más de un año buscando trabajo.	12. PK1 = 1 y PK2 = 2 o 3 o 4 y PK4 = 1 y PK6 = 1 o 2. Trabajó antes hace 1 año o más y buscó trabajo hace menos de dos años.  13. PK1 = 2 y PK5 = 1 y PK6 = 1 o 2. No trabajó antes y buscó trabajo hace menos de dos años
Inactivos	4. PI11 <= 12 meses y PI45 = 2. Con un año o menos en la empresa y no tuvieron trabajo anterior  5. PI11 <= 12 meses y PI45 = 1 y PI46 >(24 meses - PI11). Con un año o menos en la empresa y tuvieron su trabajo anterior hace más de dos años respecto a la fecha de aplicación de la encuesta	9. PJ6 >52 semanas y PJ1 <= 52 semanas. Cesantes que dejaron de trabajar hace más de un año y llevan un año o menos buscando trabajo.  10. PJ1 <= 52 semanas. Aspirantes que llevan un año o menos buscando trabajo.	14. Los demás inactivos actuales
Total	Total ocupados actuales	Total desocupados actuales	Total inactivos actuales

PI11: Meses trabajando en la empresa actual de manera continua

PI45: Antes del actual trabajo tuvo otro trabajo?

PI46: Meses sin trabajo entre el actual y el anterior

PJ5: ¿... ha buscado trabajo por primera vez o había trabajado antes por lo menos durante dos semanas consecutivas?

PJ6: Semanas desde que dejó de trabajar por última vez

PJ1: Semanas de búsqueda de empleo

PK1: Ha trabajado alguna vez?

PK2: Cuánto hace que trabajó por última vez?

PK4: Después de su último trabajo ha hecho diligencias para conseguir un trabajo?

PK5: Ha buscado trabajo alguna vez?

PK6: Cuánto hace que busco trabajo por última vez?

Para dividir los ocupados en asalariados y no asalariados se hizo lo siguiente:

- Los individuos que se declararon ocupados se dividieron en asalariados y no asalariados, según la posición ocupacional del empleo actual, y si tuvieron un empleo anterior, se tomó la posición ocupacional de ese empleo.
- Para los individuos que se declararon desocupados cesantes, se tomó la posición ocupacional del último trabajo.
- Para los individuos que se declararon inactivos en las encuestas entre los años 2000 y 2010, debido a que no declararon la posición ocupacional del último trabajo (si habían trabajado alguna vez), se separó el flujo de ocupados entrante en asalariados y no asalariados, por diferencias de flujos, dado que se conocen los de asalariados y no asalariados de los que se declararon ocupados y desempleados.
- Este mismo procedimiento se hizo extensivo a todos los flujos de los trabajadores que llegan a la inactividad en las encuestas de los años anteriores a 2000, puesto que no se dispone de las preguntas necesarias para calcularlos. Se estimaron por diferencias de flujos, dado que se conocen los de ocupados y desocupados.

Es importante anotar que en todas las encuestas de hogares, incluso las que no se tuvieron en cuenta para este estudio, se pueden observar los flujos de trabajadores que llegan al desempleo.

## 4 MERCADO DE TRABAJO DE COLOMBIA: SUMA DE PARTES HETEROGÉNEAS

---

Luis Eduardo Arango Thomas\*

En muchas ocasiones nos hemos preguntado por qué las tasas de desempleo de algunos países en Latinoamérica son tan diferentes. Contrastan, por ejemplo, los casos de México y Colombia: el primero con una tasa de desempleo muy baja y el segundo con una persistentemente alta<sup>1</sup>.

Entre las explicaciones de las diferencias han estado la existencia de normas, instituciones, regulaciones<sup>2</sup>, mecanismos y frecuencias de negociación del salario, rigideces, impuestos, diferenciales de desarrollo económico, efectos migratorios, definiciones de las distintas poblaciones y otros aspectos metodológicos y hasta razones culturales (Layard, Nickell y Jackman, 1991; Scarpetta, 1996). Para Ball, De Roux y Hofstetter (2011) la enorme variabilidad en las tasas de desempleo de América Latina se explica, *ex ante*, por diferencias en el nivel de desarrollo económico de los países y distorsiones del mercado de trabajo. Sobre estas últimas, en particular, verifican: períodos de preaviso y otros costos de despido<sup>3</sup>. Sin embargo, podría decirse que no se ha llegado a una explicación satisfactoria sobre las disparidades (Scarpetta, 1996).

No obstante, es importante recordar que las diferencias de las tasas de desempleo regionales son bastante amplias, lo cual es un hecho ampliamente registrado en la literatura (Blanchard y Katz, 1992; Elhorst, 2003), y comparables con las

---

\* El autor agradece a Franz Hamann por sus sugerencias, así como a Carlos Ballesteros, Nataly Obando, Viviana Sarmiento y Carmita Vargas por sus comentarios. A Sebastián Bedoya y Emma Monsalve por su asistencia.

<sup>1</sup> En esta línea, Ball, De Roux y Hofstetter (2011) estiman tasas de desempleo de largo plazo para países del área entre 1,2% (Guatemala) y 12,9% (Argentina), con una tasa media cercana a 6,0% y una desviación estándar de 3,0%.

<sup>2</sup> Heckman y Pagés (2004) presentan diferentes cálculos sobre el costo de las regulaciones en Latinoamérica. Güell (2010) explica el impacto teórico de algunas regulaciones y revisa algunos resultados empíricos, destacando el riesgo de las demandas ante instancias judiciales por parte de los trabajadores cuando son despedidos.

<sup>3</sup> En la parte empírica, también observan el efecto de las contribuciones a la seguridad social y los impuestos a la nómina.

diferencias entre los países. Cuando miramos las cifras del mercado de trabajo de Colombia se observan disparidades transitorias y persistentes entre las ciudades más importantes, en términos del tamaño de su población. Posiblemente, entonces, sea relevante retomar<sup>4</sup> el análisis de las diferencias regionales colombianas, en razón a que la heterogeneidad de las normas, regulaciones y rigideces o las diferencias en las definiciones de población y en las metodologías desaparecen como posibles explicaciones y corresponde, por tanto, pensar en otros argumentos para explicar este fenómeno. Por ejemplo, ¿están expuestas las regiones a choques idiosincrásicos, que en la nación tienen menor importancia?; o, ¿hay diferencias estructurales que hacen que existan no solo las disparidades entre ciudades sino también que estas sean persistentes? ¿Son tan altos los costos de movilización entre ciudades para firmas y mano de obra? ¿Reflejan estas diferencias problemas de búsqueda para firmas y desempleados?

Las cifras recientes sobre cantidades del mercado de trabajo en Colombia muestran diferencias locales importantes. Se publicó, por ejemplo, que la tasa de desempleo de Quibdó, correspondiente al trimestre móvil febrero-abril de 2011, fue 21,6 %, mientras que la de San Andrés<sup>5</sup> fue 7,1 %.

En tal sentido, el presente artículo tiene como propósito mostrar el comportamiento de tales diferencias en el mercado de trabajo desde 2001 hasta abril de 2011 utilizando información de trece áreas y veinticuatro ciudades<sup>6</sup>, esta última de junio de 2006 hasta abril de 2011, buscando motivar investigaciones que logren identificar y explicar la heterogeneidad regional. Este estudio no tiene la pretensión de ofrecer explicaciones contundentes sino, simplemente, de registrar las diferencias. Al final se reitera que la dispersión regional (local en nuestro caso) no es un caso exclusivo de Colombia, pues algo similar se presenta en otros países en materia de desempleo<sup>7</sup>. La información utilizada para Colombia, salvo que se

---

<sup>4</sup> Gamarra (2005) ya había intentado llamar la atención sobre dichas diferencias estudiando las tasas de desempleo. Sin embargo, en Colombia no se dio continuidad a esa línea de investigación en una dimensión amplia, en el sentido de Blanchard y Katz (1992); es decir, considerando aspectos tanto de oferta como de demanda. Notables excepciones son los estudios sobre diferencias regionales desde el punto de vista de la oferta tales como Barón (2011); Galvis (2002b y a y 2010) y Jaramillo, Nupia y Romero (2002).

<sup>5</sup> Existen algunas particularidades del mercado de trabajo de San Andrés asociadas a ciertas normas que dan preferencias a los nativos sobre los migrantes. Esta observación refuerza los objetivos de este documento.

<sup>6</sup> Más adelante se hace un ejercicio para el dominio de siete áreas: Bogotá D.C.; Medellín-Valle de Aburrá (compuesta por Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagiú, Envigado, Bello, Copacabana y Barbosa); Cali-Yumbo; Barranquilla-Soledad; Bucaramanga-Girón-Piedecuesta-Floridablanca; Manizales-Villa María, y Pasto. Las trece áreas las completan: Pereira-Dosquebradas-La Virginia; Cúcuta-Villa del Rosario-Los Patios-El Zulia; Ibagué; Montería; Cartagena, y Villavicencio. Las once ciudades adicionales, que completan las veinticuatro, son: Quibdó; Armenia; Popayán; Florencia; Neiva; Sincelejo; Valledupar; Tunja; Riohacha; Santa Marta, y San Andrés. El promedio entre 2001 y 2010 de la población en edad de trabajar (PET) y la población económicamente activa (PEA), de las trece áreas, como proporción del total nacional, es 46 % y 48 %, mientras que dichas proporciones para las veinticuatro ciudades son: 49 % y 51 %, respectivamente.

<sup>7</sup> Para explicar las diferencias regionales del mercado laboral de los Estados Unidos, Blanchard y Katz (1992) se apoyan en los efectos persistentes sobre el empleo que han tenido las fases

señale explícitamente lo contrario, corresponde a trimestres móviles, en frecuencia mensual.

El documento registra las discrepancias entre ciudades de la tasa global de participación (TGP), la tasa de ocupación (TO), la tasa de desempleo (TD), la tasa de subempleo (TS), la tasa de subempleo objetivo (TSO)<sup>8</sup>, los salarios reales, la edad y la educación promedio. Para analizar las disparidades regionales se utilizan distintos rangos construidos, como la diferencia entre la tasa más alta y la más baja en cada momento del tiempo.

La sensación que dejan estos datos es que, pese a que las normas regulatorias, los aspectos metodológicos, las rigideces, etc., son las mismas para todo el país, existen mercados de trabajo locales o regionales que son estructuralmente diferentes frente a otros o que, siendo similares, se ven expuestos a choques idiosincrásicos de distinta naturaleza e intensidad, que hacen que el mercado de trabajo de Colombia luzca como una suma de partes heterogéneas. El análisis subsiguiente sugiere que son muchos los aspectos que debemos investigar en el ámbito regional o local, entre ellos la conveniencia de proponer y adoptar políticas particulares a ciertas regiones, ya que no todas requieren las mismas prescripciones al mismo tiempo ni con la misma intensidad. Para ello, se deben seleccionar los modelos de mayor pertinencia y los grupos de variables adecuados que permitan estructurar las explicaciones consistentes con los resultados de los mercados laborales locales, algo que queda aplazado para investigaciones posteriores.

## 1. DISPARIDADES DE CANTIDADES

### 1.1. Tasa global de participación

El Gráfico 4.1 presenta los valores promedio de la TGP, indicativa de la oferta de trabajo urbano. Contiene, así mismo, la trayectoria de los valores máximos y mínimos de la misma variable reportados en alguna ciudad, en cada período. Por ejemplo, el valor promedio de la TGP en enero de 2001 (registrado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]) fue 65%; el máximo valor, 71%, correspondió a Pasto, mientras que el mínimo, 52%, fue reportado por Cartagena. Estas cifras son las que aparecen por encima y por debajo, respectivamente, de la TGP promedio en enero de 2001.

---

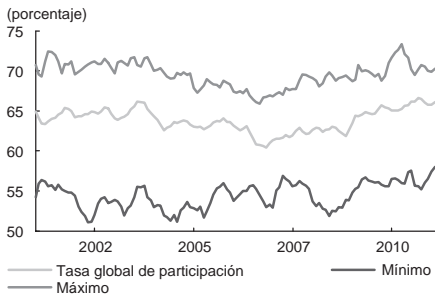
transitorias de expansión o contracción de la actividad económica de algunos Estados frente al promedio nacional. Según ellos, estos cambios transitorios en el crecimiento han tenido impacto en los salarios relativos y en el desempleo; sin embargo, los ajustes se han producido por la vía de la movilidad laboral más que por las de creación o migración de empleo.

<sup>8</sup> *tasa global de participación (TGP) =  $PEA/PET \times 100$ ; tasa de ocupación (TO) = población ocupada/ $PET \times 100$ ; tasa de desempleo (TD) = población desocupada/ $PEA \times 100$ ; tasa de subempleo (TS) = población subempleada/ $PEA \times 100$ ; tasa de subempleo objetivo (TSO) = población subempleada objetiva/ $PEA \times 100$ .* La PEA es la fuerza laboral y está conformada por los ocupados y los desocupados. La PET son todas las personas de doce años en adelante para las zonas urbanas y de diez años en adelante en las zonas rurales.

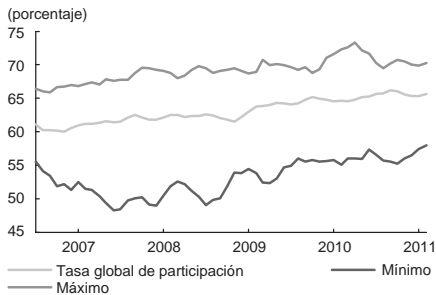
**Gráfico 4.1: Tasa global de participación (TGP)**

**Valores promedio, máximos y mínimos**

A. Trece ciudades

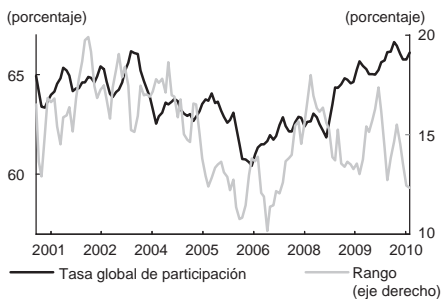


B. Veinticuatro ciudades

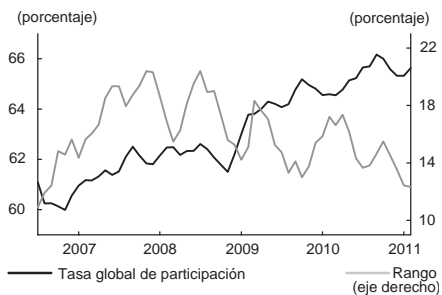


**TGP y rango: trayectoria temporal**

C. Trece ciudades

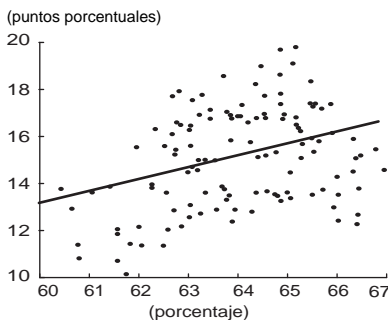


D. Veinticuatro ciudades

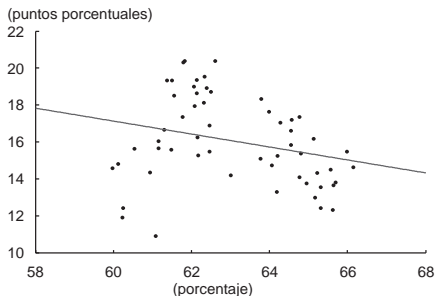


**TGP y rango: diagrama de dispersión**

E. Trece ciudades



F. Veinticuatro ciudades



Nota: el rango se construye como la diferencia entre la TGP máxima y la mínima en cada período.  
Fuente: DANE (ECH y GEIH); cálculos del autor.

En los paneles A y B del Gráfico 4.1 se observa que la TGP se encuentra durante todo el período alrededor de 64 % y 63 % en los dominios de trece áreas y veinticuatro ciudades<sup>9</sup>, respectivamente. En promedio, las menores tasas de participación fueron 54 % y 53 % para el primer y segundo dominios, mientras que, en su orden, las mayores tasas estuvieron alrededor de 70 % y 69 %. Lo anterior pone en evidencia la diferencia persistente, de alrededor de 16 puntos porcentuales (pp), entre las ciudades con las mayores tasas de participación y las que tuvieron las menores, pese a que en los últimos años esa diferencia pareciera estar reduciéndose<sup>10</sup>.

En el panel C se presenta la variable *rango*, la cual se construye como la diferencia entre la TGP máxima y la mínima en cada período, acompañada de la TGP propiamente dicha. Se observa que durante la mayor parte del período, mientras la TGP estuvo cayendo, también lo hizo el *rango*; sin embargo, no siempre tuvieron movimientos aparejados, ya que entre 2009 y 2011 la TGP creció, en tanto que el *rango* disminuyó en las trece áreas y en las veinticuatro ciudades.

Los paneles E y F presentan diagramas de dispersión entre la TGP y el *rango* de la TGP para ambos dominios. En el caso de trece áreas se observa una correlación positiva, aunque pequeña (0,33), entre estas variables, mientras que para veinticuatro ciudades la correlación es negativa (-0,26), según el Cuadro 4.1. Cuando la correlación entre el *rango* y la TGP se estima para trece áreas en el período muestral julio de 2006 a febrero de 2011, igual al período de disponibilidad de información de veinticuatro ciudades, esta cae y se ubica en 0,26. Por tanto, no es claro que cuando la TGP aumenta también lo haga el *rango* entre las ciudades con mayor y menor participación laboral.

**Cuadro 4.1:** Coeficiente de correlación contemporáneo de TGP, TO y TD y su respectivo *rango*

Variable	Trece áreas		Veinticuatro ciudades
	Enero de 2001 a abril de 2011	Julio de 2006 a abril de 2011	Julio de 2006 a abril de 2011
TGP	0,33	0,26	-0,26
TO	0,45	0,59	-0,42
TD	-0,03	0,41	-0,03

Fuente: DANE (ECH y GEIH); cálculos del autor.

Aparentemente, cuando la TGP aumenta y la información corresponde a trece áreas, el *rango* aumenta, lo cual indica que la TGP reacciona en las ciudades de mayor participación laboral. Sin embargo, cuando la muestra corresponde a

<sup>9</sup> Recordemos que los períodos de análisis van de enero de 2001 a febrero de 2011 para las trece áreas y de julio de 2006 a febrero de 2011 para veinticuatro ciudades. La frecuencia de la información correspondiente a los trimestres móviles es mensual.

<sup>10</sup> Los rangos promedio han sido de 15 y 16 pp en trece áreas y veinticuatro ciudades, respectivamente. Estos valores no parecen sugerir una heterogeneidad creciente con el número de ciudades.

veinticuatro ciudades y la TGP promedio está aumentando, pareciera que es en las ciudades con menor participación laboral donde la participación aumenta con más fuerza; de allí, la correlación negativa (aunque pequeña) entre TGP y *rango* que se observa en el Gráfico 4.1 y el Cuadro 4.1.

En cualquier caso quedan, al menos, las siguientes preguntas: ¿Por qué hay una diferencia de casi 16 pp en promedio entre las ciudades de mayor y menor participación laboral? ¿Es esto usual dentro de un país? ¿Qué sucede con la TGP en las once ciudades que se agregan a las trece áreas iniciales? ¿Es este un síntoma de que en las once ciudades adicionales se observa con mayor fuerza el efecto del *trabajador adicional* que en las trece áreas? ¿Son diferentes las elasticidades de las variables endógenas del mercado laboral a las normas o a los choques? ¿Hay diferencias estadísticamente significativas entre los salarios de reserva de las personas de las distintas áreas y ciudades?

El Gráfico 4.2 contiene un indicador de la persistencia de la TGP por ciudad. El panel A muestra las ciudades que entre enero de 2001 y febrero de 2011 aparecieron más veces en las estadísticas oficiales con la TGP más alta; y el panel B muestra las ciudades que han figurado con la TGP más baja. Así, por ejemplo, Ibagué ha tenido, entre enero de 2001 y febrero de 2011 la TGP más alta el 73 % de los trimestres móviles, y Cartagena la TGP más baja el 67 % de los mismos. Entre las veinticuatro ciudades, cuando el período muestral es julio de 2006-febrero de 2011, Ibagué registró el 61 % de los trimestres la TGP más alta, seguida de Bucaramanga, con 18 % de los mismos (Panel C). Entre las ciudades que aparecieron más veces con menor TGP están Quibdó y Cartagena, con 62 % y 18 %, respectivamente (Panel D). Ibagué ha tenido una TGP promedio que supera la media de trece áreas y veinticuatro ciudades en cerca de 5 y 6 pp, en su orden.

## 1.2. Tasa de ocupación

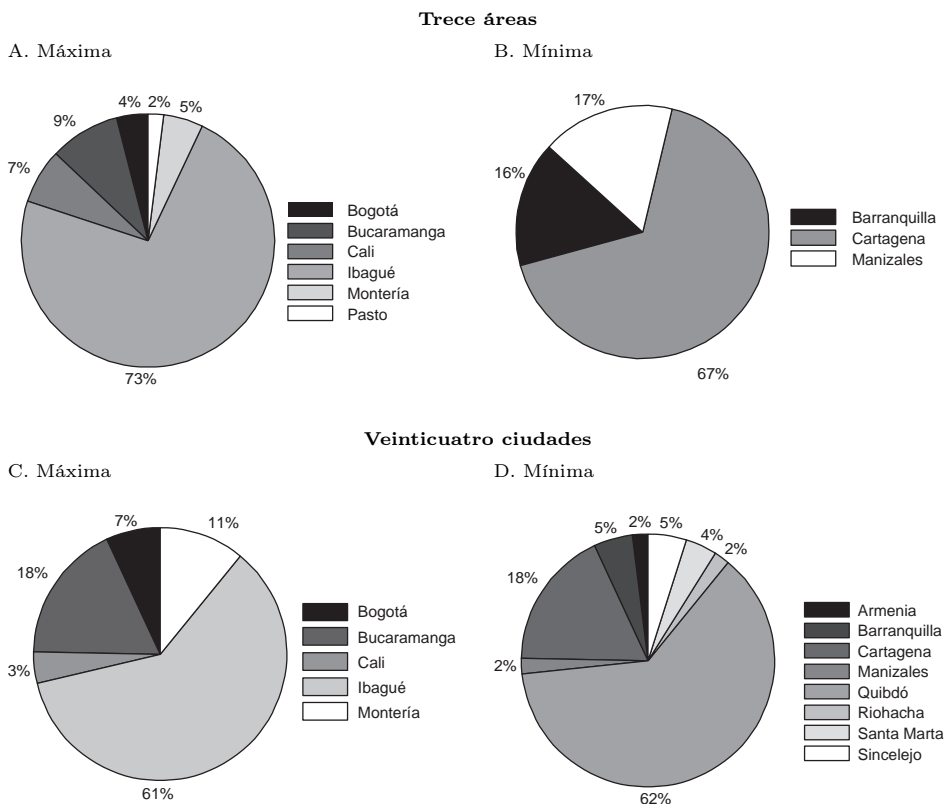
La tasa de ocupación (TO) suele utilizarse como un indicador de la demanda de trabajo<sup>11</sup>. Su valor promedio entre 2001 y 2011 para trece áreas es 55 % (Gráfico 4.3). En este dominio, las ciudades que tienen más ocupados con respecto a la PET han aumentado su tasa, llegando inclusive a niveles de 66 % en 2010, mientras que las ciudades con menores TO no han tenido aumentos significativos<sup>12</sup> (paneles A y B del Gráfico 4.3). El promedio de las TO más altas es 59 %, en tanto que en las ciudades que tuvieron menores TO esta toma un valor promedio de 47 %, aproximadamente; es decir, un *rango* promedio para la TO (diferencia entre los valores máximos y mínimos) cercano a 13 pp.

---

<sup>11</sup> Es imperfecto en el sentido que no incorpora la información de vacantes.

<sup>12</sup> Esto podría sugerir que las ciudades de mayor dinamismo en términos de ocupación tienen funciones de demanda de trabajo que responden de manera diferente a los determinantes, o que los valores de dichos determinantes han sido diferentes en estas ciudades, o ambas cosas al tiempo. Todo ello depende de las condiciones técnicas de la producción y las características de los mercados de bienes y factores.

**Gráfico 4.2:** Distribución porcentual de los registros de áreas y ciudades con mayor o menor TGP



Fuente: DANE (ECH y GEIH); cálculos del autor.

En veinticuatro ciudades el rango promedio es de 18 pp debido a que cuando se incluyen las once ciudades adicionales señaladas, en muchas de ellas la TO es mucho más baja. Sin embargo, el rango tendencial parece estarse ampliando en trece áreas y reduciéndose en veinticuatro. ¿Cómo pueden presentarse diferencias promedio de 18 pp en las tasas de ocupación de las distintas ciudades? ¿Cuál es la vocación productiva en las once ciudades adicionales? ¿Se concentran sus sectores productivos en mercados muy pequeños y sus respectivas escalas de producción son muy limitadas? Son preguntas que deberíamos intentar responder para entender mejor nuestro mercado de trabajo.

Uno de los hechos importantes acá es que cuando la TO aumenta, el rango aumenta en el caso de trece áreas y se reduce en el dominio de veinticuatro ciudades (Cuadro 4.1 y paneles C a F del Gráfico 4.3). De nuevo, estos datos sugieren que cuando el dominio es más restringido (trece áreas) la TO sube

impulsada por la ocupación de las ciudades que exhiben las mayores TO, pero cuando el dominio corresponde a veinticuatro ciudades la ocupación parece impulsada, en mayor medida, por la ocupación en ciudades que usualmente tienen bajas TO, lo cual revela cierta asimetría espacial en estos dominios.

Según el Gráfico 4.4, en el dominio de trece áreas, las que aparecen con más frecuencia en las estadísticas con las mayores TO entre 2001 y 2011 son Villavicencio, Bogotá, Bucaramanga y Cali. Por su parte, las de mayor frecuencia con las TO más bajas son Cartagena y Manizales. Cuando la cobertura corresponde a veinticuatro ciudades, Bucaramanga y Bogotá siguen siendo las que más veces han tenido las mayores TO, seguidas de lejos por Cali, ciudad que estuvo en el tope 14% de los meses (con información de trimestres móviles).

En el panel D del Gráfico 4.4 se observa que Quibdó es la que más veces se ha mostrado como la ciudad de menor TO. Esta evidencia sugiere que cuando una ciudad registra bajas tasas de ocupación el fenómeno es bastante persistente, lo cual permite conjeturar que dicha ciudad padece de problemas estructurales. Por otro lado, cuando de altas TO se trata, en ambos dominios la situación es menos persistente, ya que son múltiples ciudades las que han tenido dichos registros. Las TO de ciudades como Cartagena, Manizales, pero sobre todo Quibdó, sugieren que estas requieren, sin duda, un análisis particular de su dinámica de empleo<sup>13</sup>.

### 1.2.1. *Sensibilidad cíclica de las tasas de participación y ocupación*

Una manera complementaria de analizar la distancia entre estos indicadores para las ciudades y el promedio nacional, es mediante el vínculo entre las variaciones de las tasas de participación y ocupación local y el promedio de las trece áreas. Con este propósito, para cada ciudad  $i$ , se corre la siguiente regresión (Thirlwall, 1966):

$$\Delta x_{i,t} = c + \beta \Delta x_t + \mu_{i,t} \quad (4.1)$$

siendo  $x$  una variable genérica que identifica, a su turno, la TGP o la TO y  $\mu$  un término de perturbación. Con esta expresión se busca responder a la pregunta: cuánto de los cambios de cada variable es común a todas las ciudades y cuánto es relativamente específico (véase Blanchard y Katz, 1992).

El parámetro  $\beta$  mide la sensibilidad cíclica; esto es, hasta dónde el indicador del mercado de trabajo correspondiente a cada ciudad cambia cuando varía el correspondiente al agregado nacional. Su valor, en el caso de perfecta sensibilidad, debería ser 1. Sin embargo, se observa que, en la mayoría de los casos, no sucede así y que la desconexión entre la TGP promedio y la TO promedio y las de las ciudades, es más la regla que la excepción (véase Cuadro 4.2).

---

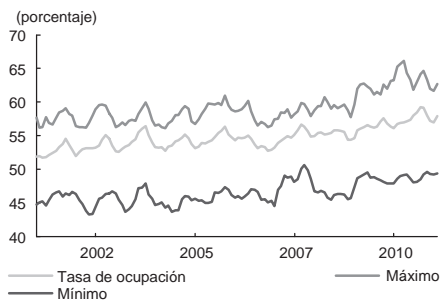
<sup>13</sup> Quibdó y Cartagena son las ciudades que más veces, cada una en su dominio, han aparecido con las menores TO, pero también lo hacen con la TGP. Manizales, en menor medida, también aparece de manera persistente con una baja TO en el dominio de trece áreas.



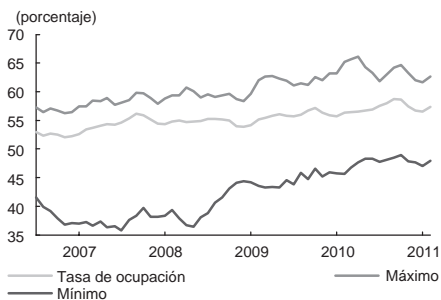
**Gráfico 4.3: Tasa de ocupación**

**Valores promedio, máximos y mínimos**

A. Trece ciudades

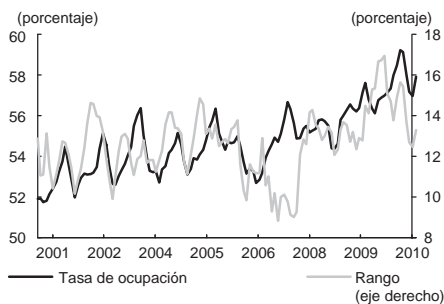


B. Veinticuatro ciudades

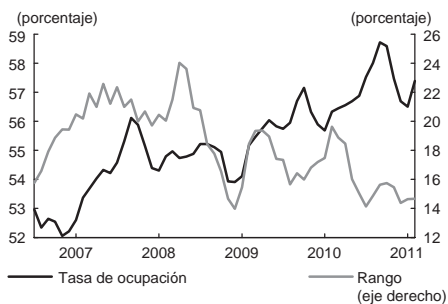


**TO y rango: trayectoria temporal**

C. Trece ciudades

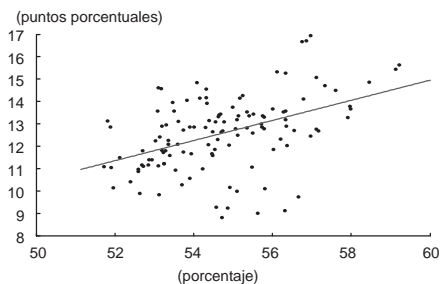


D. Veinticuatro ciudades

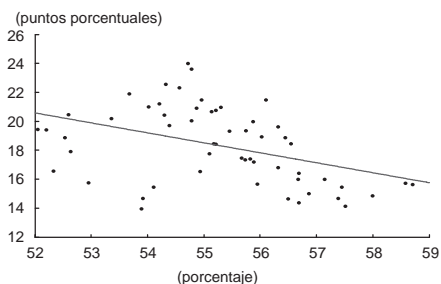


**TO y rango: diagrama de dispersión**

E. Trece ciudades



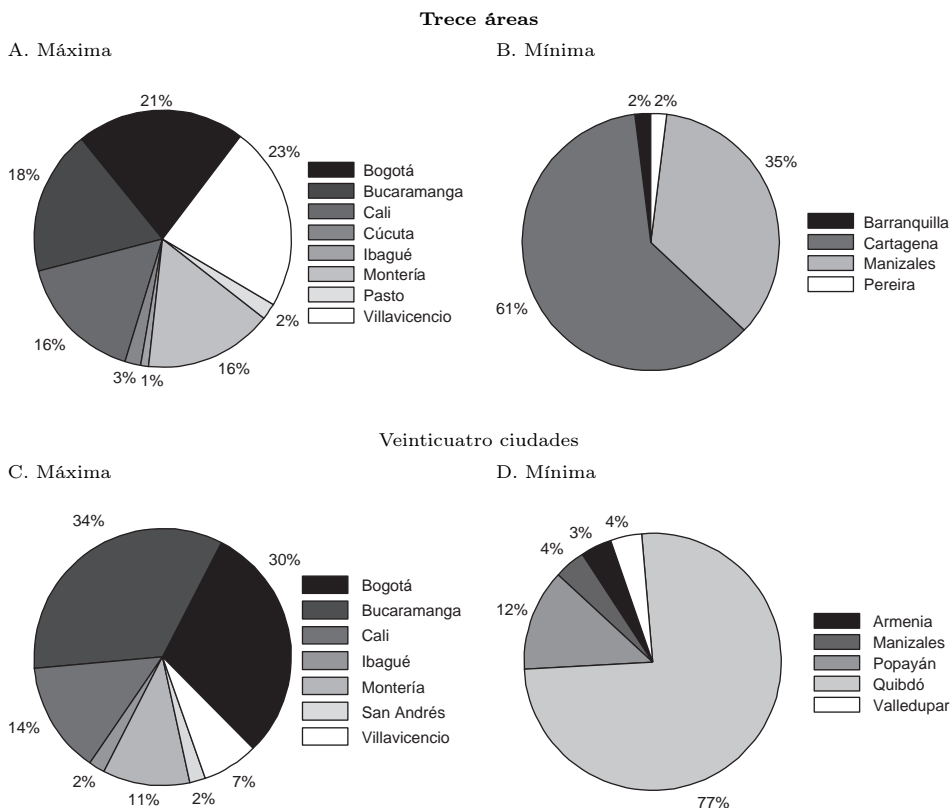
F. Veinticuatro ciudades



Fuente: DANE (ECH y GEIH); cálculos del autor.

En primer lugar, con la TGP se observa una desconexión total entre Ibagué y el promedio de trece áreas cuando las diferencias se calculan mensualmente, y aunque

**Gráfico 4.4:** Distribución de los registros de áreas y ciudades con mayor o menor TO



Fuente: DANE (ECH y GEIH); cálculos del autor.

las doce ciudades restantes están asociadas de alguna manera con el promedio, solamente Bucaramanga, Cali, Medellín, Montería y Pereira tienen sensibilidad cíclica. Cuando las diferencias son anuales, las ciudades para las cuales no se puede rechazar la hipótesis de sensibilidad cíclica son Bogotá, Cali, Cartagena, Manizales, Medellín, Montería y Pasto. De acuerdo con los resultados, la mayor sensibilidad y los mejores ajustes se presentan con variaciones anuales.

En cuanto a la TO, cuando las diferencias son mensuales se observa que todos los coeficientes son significativos estadísticamente. Sin embargo, la sensibilidad cíclica sólo se verifica en Bucaramanga, Cali, Medellín, Montería y Pereira, las mismas que en el caso de la TGP en diferencias mensuales. La hipótesis nula de que  $\beta = 1$  no se puede rechazar para Bogotá, Cali, Cartagena, Manizales, Montería y Pereira.

Se concluye de este ejercicio que las ciudades cuyas variables indicativas de oferta (TGP) y demanda (TO) que están más asociadas con los movimientos

respectivos en trece áreas son: Bogotá, Cali, Cartagena, Manizales y Montería. En alguna medida también lo están Medellín, Pasto y Pereira. Las que definitivamente tienen otra dinámica son: Barranquilla, Cúcuta, Ibagué y Villavicencio.

El Cuadro 4.3 muestra evidencia de la sensibilidad de los indicadores de participación y ocupación, a las variaciones del producto interno bruto (PIB) total. En este caso se utilizó información de siete áreas, en frecuencia trimestral<sup>14</sup>, desde 1984 hasta 2011. Se observa que en los casos de Manizales y Medellín se puede rechazar la hipótesis de que la variación trimestral de la tasa de ocupación no está relacionada con las variaciones trimestrales del PIB total. Es decir, hay cierta sensibilidad a las fluctuaciones del PIB total. Cuando se trata de variaciones anuales de la tasa de ocupación, la hipótesis de que no están relacionadas con las variaciones anuales del PIB trimestral se puede rechazar para Barranquilla, Bogotá, Medellín y, en alguna medida, Manizales. Es decir, en estas ciudades las variaciones de la tasa de ocupación responden a cambios del PIB, lo cual puede indicar varias cosas. Por ejemplo, que los mercados de trabajo de esas ciudades son sensibles a las fluctuaciones económicas, que los mercados de trabajo son muy rígidos y que los ajustes se producen vía cantidades antes que vía precios (salarios, en este caso), que los costos de ajuste tienen menor importancia en estas ciudades, entre otras. Todas son hipótesis por explorar.

**Cuadro 4.3:** Dinámica de las tasas de participación y ocupación de siete áreas y las fluctuaciones del PIB  $\Delta x_{i,t} = c + \beta \Delta PIB_t + \mu_{i,t}$  (x = TGP y TO), 1984-2011

Área	$\Delta TGP$				$\Delta TO$			
	Trimestral		Anual		Trimestral		Anual	
	$\beta$	$R^2$	$\beta$	$R^2$	$\beta$	$R^2$	$\beta$	$R^2$
Barranquilla	-0,019	0,000	-0,033	0,000	-0,017	0,000	0,299*	0,036
Bogotá	0,107	0,003	-0,093	0,007	0,193	0,008	0,408***	0,120
Bucaramanga	0,250	0,007	-0,191	0,009	0,362	0,014	0,297	0,022
Cali	-0,025	0,000	-0,348***	0,067	0,091	0,001	-0,049	0,001
Manizales	0,322	0,020	-0,078	0,003	0,659**	0,053	0,0455***	0,067
Medellín	0,152	0,006	-0,121	0,011	0,367*	0,026	0,416 ***	0,103
Pasto	-0,233	0,017	-0,124	0,010	-0,127	0,003	0,190	0,022

Nota: \*, \*\* y \*\*\* denotan significancia a 10 %, 5 % y 1 %, respectivamente, de la hipótesis  $H_0 : \beta = 0$ . Fuente: DANE; cálculos del autor.

### 1.3. Tasa de desempleo

Al analizar la tasa de desempleo y las diferencias entre ciudades, debemos recordar que los rangos promedios de la TGP y la TO para trece áreas son de 16 y 13 pp, respectivamente. En el mismo orden, para veinticuatro ciudades los valores son 16 y 18 pp.

Durante todo el período de análisis, y hasta finales de 2007, la TD tuvo una tendencia a la baja, alcanzando una cifra próxima a 11 %. En este primer período

<sup>14</sup> No se trata de trimestres móviles.

no solo decreció la TD promedio, también se observó una caída de la TD en todas las ciudades, las de alto y bajo desempleo; como resultado, el *rango* de esta variable se hizo menor en 2007. Desde 2008 crecieron tanto la TD como su *rango*, sobre todo en el dominio de trece áreas donde las ciudades con las mayores TD presentaron un crecimiento significativo en sus registros (Gráfico 4.5).

Entre 2001 y 2007 en las trece áreas metropolitanas las que tuvieron las mayores TD habían logrado reducirlas hasta alcanzar 13 % en 2007, pero a partir de allí estas áreas comenzaron a experimentar un crecimiento de la misma, mientras que aquellas con menores TD se mantuvieron relativamente estables. En el dominio de veinticuatro ciudades existe una mayor diferencia entre las ciudades con mayores y menores TD, la cual se mantiene.

En trece áreas y veinticuatro ciudades las tasas de desempleo máximas estuvieron, en promedio, próximas a 21 % y 23 %, respectivamente, mientras que las mínimas fueron, en promedio, 11 % y 9 %. Durante el período analizado las mayores tasas de desempleo en trece áreas y veinticuatro ciudades se presentaron en Ibagué (26 %) y en Quibdó (30 %), mientras que las menores en Bucaramanga, San Andrés, Santa Marta y Cúcuta, todas con registros de 7 %. La situación parece bastante crítica para las ciudades con mayores TD a las que la reciente desaceleración de la actividad económica (ocurrida entre 2008 y 2009) las llevó a aumentar el número de personas desocupadas en relación con el total de la población económicamente activa, mientras que las ciudades con menores TD se mantuvieron inalteradas. Con lo anterior, los valores promedio de los *rangos* de la TD son 10 y 15 pp para los dominios de trece áreas y veinticuatro ciudades, respectivamente. La correlación de la TD con su *rango* es prácticamente nula (véase Cuadro 4.1), lo cual es comprensible, dados los resultados anteriores hallados para la TGP y la TO.

Por ciudades, se observa que las TD más altas han correspondido a Ibagué, Quibdó, Pereira y Popayán (Gráfico 4.6). Mientras que las ciudades con mayor número de registros por tener la tasa de desempleo más baja corresponden a San Andrés, Bucaramanga, Villavicencio y Cúcuta.

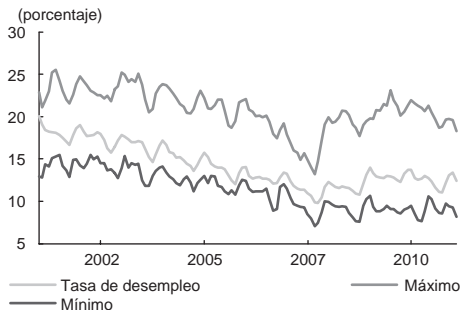
A manera de ejercicio *contrafactual*, en este punto podríamos preguntarnos cuál hubiera sido la tasa de desempleo promedio en las distintas ciudades y áreas metropolitanas si en lugar de haber tenido la tasa de ocupación que realmente tuvieron, hubieran tenido la mayor TO que se presentó bien sea en el dominio de trece áreas o en el de veinticuatro ciudades, o si hubieran tenido la menor TGP en el dominio correspondiente. Esto con el propósito de observar en cuánto se reduciría la TD promedio en relación con la que efectivamente se presentó y obtener algunos indicios de qué variable merece mayor atención: la oferta o la demanda.

El Cuadro 4.4 contiene información sobre la tasa de desempleo promedio observada en cada una de las distintas ciudades entre 2001 y 2011, para las que pertenecen al dominio de trece áreas, y de junio de 2006 hasta febrero de 2011, para todas las que conforman el dominio de veinticuatro ciudades. Contiene, así mismo (columna 2), la diferencia entre la TD promedio observada y la TD promedio que se hubiera obtenido si la TO hubiera sido igual a la mayor de cuantas se registraron

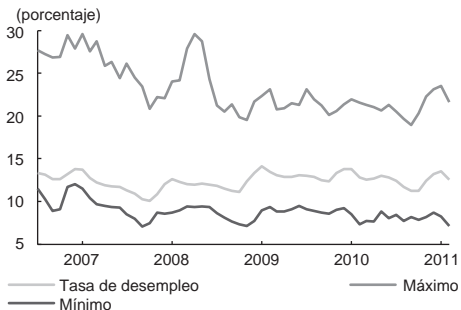
**Gráfico 4.5: Tasa de desempleo**

**Valores promedio, máximos y mínimos**

A. Trece ciudades

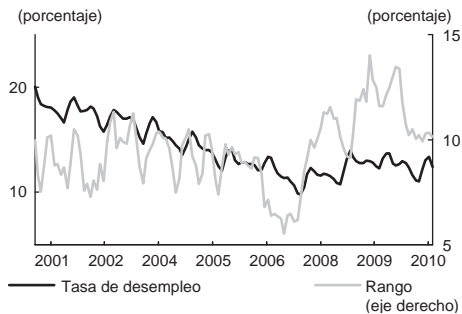


B. Veinticuatro ciudades

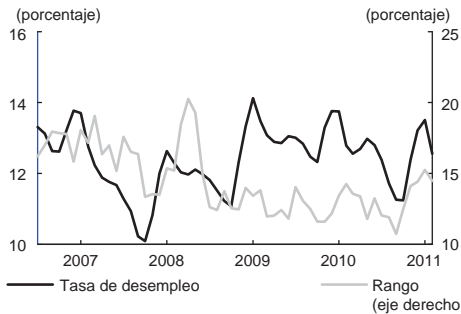


**TD y rango: trayectoria temporal**

C. Trece ciudades

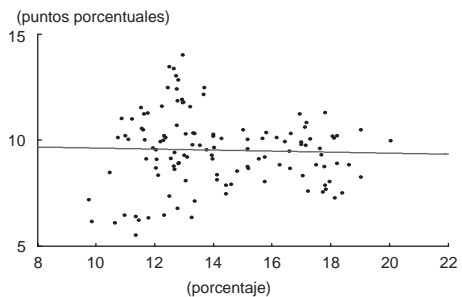


D. Veinticuatro ciudades

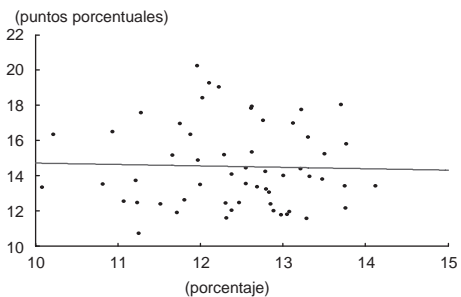


**TD y rango: diagrama de dispersión**

E. Trece ciudades



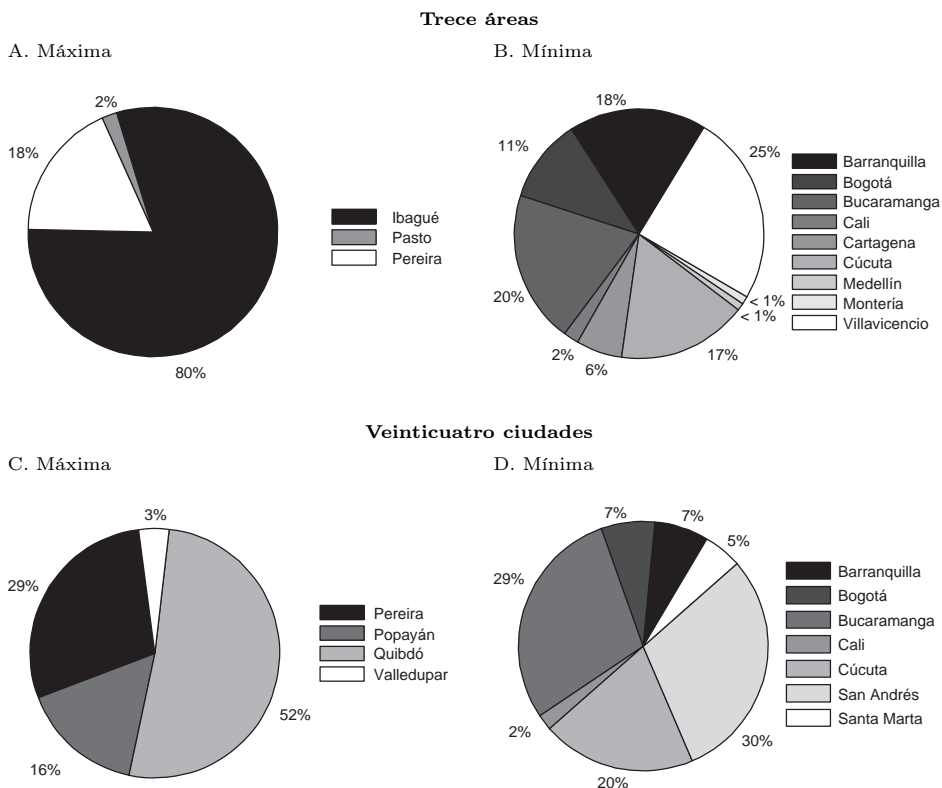
F. Veinticuatro ciudades



Fuente: DANE-ECH-GEIH; cálculos propios.

en las trece áreas en el trimestre móvil respectivo<sup>15</sup>,  $TD'$ . La información de la columna 2 se obtuvo utilizando la expresión:  $\{TD - TD'_i [= 1 - (TO_{max}/TGP_i)]\}$ . Los cálculos de la columna 3 se efectuaron utilizando la expresión:  $\{TD - TD''_i [= 1 - (TO_i/TGP_{min})]\}$ , ya que también se calculó la tasa de desempleo que se hubiera obtenido si la TGP en la ciudad  $i$  hubiera sido igual a la más baja observada en el trimestre móvil respectivo; a esta la denotamos por  $TD''_i$ .

**Gráfico 4.6:** Distribución de los registros de ciudades con mayor o menor TD



Fuente: DANE (ECH y GEIH); cálculos del autor.

Para evitar que resultaran tasas de desempleo negativas, ya que hay ciudades para las que la  $TGP_i < TO_{max}$  o  $TGP_{min} < TO_i$  ( $i = 1, \dots, 13$  o  $i = 1, \dots, 24$ ), se impuso la condición, en su orden, de que la  $TO_{max} < TGP_i$  o de que  $TO_i < TGP_{min}$ . Cuando dichas condiciones no se cumplieron estas  $TD$  contrafactuales

<sup>15</sup> Recordemos que, según el Gráfico 4.4, las áreas metropolitanas que tuvieron las TO más altas fueron Villavicencio, Bogotá, Bucaramanga, Cali y Montería.

no se calcularon<sup>16</sup>. Este ejercicio tiene, desde luego, muchos defectos, entre los que se pueden resaltar una  $TGP_i$  que no reacciona a la  $TO_{max}$ , lo cual supondría que no hay efectos de *trabajador adicional*, ni *desanimado*, ni efectos ingreso asociados con los movimientos en los salarios, los cuales eventualmente pueden presentarse.

De acuerdo con los resultados de la columna 2, del Cuadro 4.4, las TD de todas las ciudades hubieran sido inferiores, sobresaliendo los casos de Cartagena, Manizales, Barranquilla, Medellín y Pereira. En el dominio de veinticuatro ciudades (columna 5), se observa que las mayores caídas en las tasas de desempleo hubieran correspondido a Quibdó, Popayán, Pereira, Armenia, y Riohacha<sup>17</sup>. Sin embargo, en este dominio las reducciones son mucho mayores y más numerosas que en la columna 2, lo cual significa que en las once ciudades adicionales los casos de bajas TO son más frecuentes.

Las columnas (3) y (6) reportan los resultados de un ejercicio similar. Estos consisten en las diferencias entre la TD promedio y las que se hubieran presentado en cada una de las ciudades si en ellas la TGP hubiera sido la más baja de cuantas se presentaron en cada período. En este caso, ciudades como Ibagué, Pasto, Montería y Cali hubieran observado TD mucho menores, en el dominio de trece áreas y, adicionalmente, Neiva, en el caso de veinticuatro ciudades.

Este ejercicio da una señal simple de si en las ciudades el análisis debería recaer prioritariamente sobre la oferta o sobre la demanda. Por ejemplo, observando las columnas 2 y 3, en Cartagena se deberían adoptar acciones para dinamizar la demanda de trabajo, mientras que en Ibagué las políticas deberían priorizar la oferta. En ambas ciudades las situaciones exhiben alta persistencia, como vimos antes. De las columnas 5 y 6 se desprende que la demanda de trabajo debe estudiarse con atención en Quibdó y Popayán, en tanto que la oferta de Ibagué y Pasto amerita un análisis especial.

### 1.3.1. Tasa de desempleo de jefes de hogar

En el Gráfico 4.7 se presenta la tasa de desempleo promedio de los hombres jefes de hogar entre 31 y 40 años de edad, un grupo que tiene una de las tasas de desempleo más bajas y menos sensibles al ciclo económico. En la primera parte de la década la tasa de desempleo promedio más alta la tuvo Ibagué (7,5%) y la más baja Cartagena (3,1%), de forma que el rango de esta TD fue cercano a 4,4 pp. Por otro lado, el promedio más alto entre trece áreas de 2006 a 2010 correspondió a Pereira (6,5%) y el más bajo a Barranquilla (2,8%), ubicando el rango en 3,7 pp. Pese a que ha disminuido, se trata de una diferencia importante. En general, para la década estamos hablando de diferencias cercanas a 4,0 pp que, de nuevo, sugieren discrepancias entre ciudades, menos asociadas con el ciclo económico, que se deben estudiar a fondo.

---

<sup>16</sup> El anexo contiene el número de veces que se cumplió la condición para cada ciudad.

<sup>17</sup> Realmente la ciudad más favorecida sería Manizales, ya que en todos los casos la  $TGP_{manizales} < TO_{max}$  y, por ende, la tasa de desempleo resultante sería negativa.

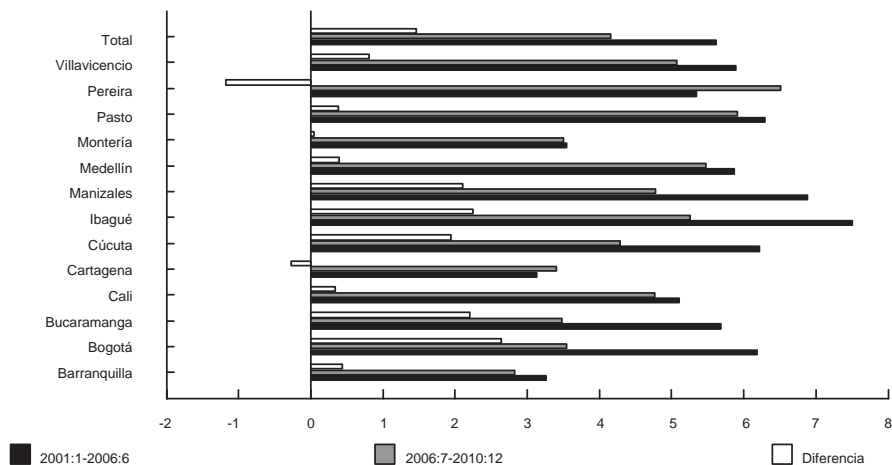
**Cuadro 4.4:** Diferencias entre TD promedio y la TD si la TO en cada ciudad hubiera sido la más alta o si la TGP hubiera sido la más baja

Ciudad	Trece áreas 2001-2011			Veinticuatro ciudades 2006-2011		
	(1) Promedio observada	(2) Diferencia de TD promedio y TD, la TD correspondiente a TO más alta, pp	(3) Diferencia de TD promedio y TD, la TD correspondiente a TGP más baja, pp	(4) Promedio observada	(5) Diferencia de TD promedio y TD, la TD correspondiente a TO más alta, pp	(6) Diferencia de TD promedio y TD, la TD correspondiente a TGP más baja, pp
Bogotá	13,4	2,5	9,5	10,8	2,2	ND
Medellín	14,8	10,5	9,8	13,7	11,4	9,8
Cali	14,1	2,9	11,6	12,8	4,3	8,7
Barranquilla	13,0	11,0	3,8	10,8	8,7	5,5
Bucaramanga	14,1	3,4	9,6	10,2	2,8	3,5
Manizales	16,8	11,5	5,7	15,0	ND	4,8
Pasto	16,6	7,0	14,2	15,1	8,9	13,2
Pereira	16,9	10,3	11,5	16,9	14,2	10,2
Cúcuta	14,0	7,2	10,1	11,9	8,5	7,9
Ibagué	20,2	5,9	17,9	17,7	6,2	15,5
Montería	15,2	3,6	13,1	14,2	4,9	12,5
Cartagena	14,2	13,7	0,9	12,9	12,2	3,3
Villavicencio	12,8	2,9	11,1	11,5	4,5	9,1
Tunja				13,5	11,6	8,2
Florencia				13,1	10,6	5,3
Popayán				19,4	16,4	7,7
Valledupar				14,0	11,9	7,6
Quibdó				21,8	20,2	1,5
Neiva				14,0	10,0	10,2
Riohacha				16,4	12,8	7,7
Santa Marta				11,7	9,4	3,1
Armenia				16,8	13,9	7,3
Sincelejo				12,5	10,3	5,1
San Andrés				9,9	5,2	8,3

Nota: las columnas (2), (3), (5) y (6) están dadas en puntos porcentuales.  
Fuente: DANE (ECH y GEIH); cálculos del autor.

En este análisis por ciudades se destaca el hecho de que Pereira y Cartagena fueron las únicas ciudades que tuvieron incrementos en la tasa de desempleo de los jefes de hogar. Las variaciones fueron de 1,17 y 0,27 pp, en su orden.

**Gráfico 4.7:** Tasa de desempleo de hombres jefes de hogar de 31 a 40 años



Fuente: DANE (ECH y GEIH); cálculos del autor.

### 1.3.2. Diferencias en duración del desempleo en trece áreas

Una característica adicional que puede dar cuenta de las disparidades regionales es la duración promedio de los episodios de desempleo. El Cuadro 4.5 muestra la media y la mediana de dicha variable por área tanto para el período total como para los subperíodos de la ECH y la GEIH. De acuerdo con la información del cuadro, durante todo el período de análisis Ibagué tuvo la mayor duración media (48,9 semanas) y Montería la menor (22,4 semanas); con esto, la diferencia entre los valores máximos y mínimos fue de 26,5 semanas, es decir, alrededor de seis meses. Si se observa la mediana, Cartagena y Cúcuta son las ciudades con los valores extremos. Bajo esta medida de tendencia central, la diferencia entre estas duraciones es 23 semanas.

Durante los períodos de vigencia de la encuesta continua de hogares (ECH) y la gran encuesta integrada de hogares (GEIH), Cartagena fue la ciudad que presentó la mayor duración mediana de los episodios de desempleo, mientras que Montería tuvo los episodios de menor duración. La diferencia entre los valores extremos ha caído cerca de seis semanas; sin embargo, debemos tener en cuenta que ahora la diferencia (18 semanas) supera la mediana (11,6 semanas), lo cual indica que las disparidades de los mercados de trabajo entre las ciudades de este dominio se han incrementado.

**Cuadro 4.5:** Duración promedio de los episodios de desempleo (número de semanas)

Área	Período					
	2001: enero-2011: marzo		ECH: 2001: enero-2006: junio		GEIH: 2006: agosto-2011: marzo	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
Barranquilla	36,3	23,3	42,2	29,3	29,4	16,2
Bogotá	44,8	24,9	61,7	36,4	24,8	11,4
Bucaramanga	32,0	15,7	44,8	22,1	16,8	8,1
Cali	40,3	19,5	51,9	26,8	26,7	11,0
Cartagena	43,8	34,3	49,6	42,8	36,9	24,2
Cúcuta	25,1	11,3	33,8	15,4	14,8	6,5
Ibagué	48,9	26,7	63,7	38,3	31,4	13,0
Manizales	43,0	21,9	53,6	28,6	30,4	14,0
Medellín	41,7	23,8	54,7	33,1	26,6	13,0
Montería	22,4	11,4	30,4	15,7	13,0	6,2
Pasto	41,3	23,7	50,8	30,8	30,2	15,5
Pereira	34,0	17,4	43,1	22,6	23,3	11,2
Villavicencio	35,1	16,4	46,7	22,1	21,4	9,6
trece áreas	41,0	20,8	54,0	28,6	25,7	11,6
Desviación estándar	7,8	6,4	9,7	8,4	7,0	4,8
Máximo	48,9	34,3	63,7	42,8	36,9	24,2
Mínimo	22,4	11,3	30,4	15,4	13,0	6,2
Diferencia máx.-mín.	26,5	23,0	33,3	27,4	23,9	18,0

Fuentes: DANE (ENH, ECH y GEIH) y Arango, García y Posada (2008); cálculos del autor.

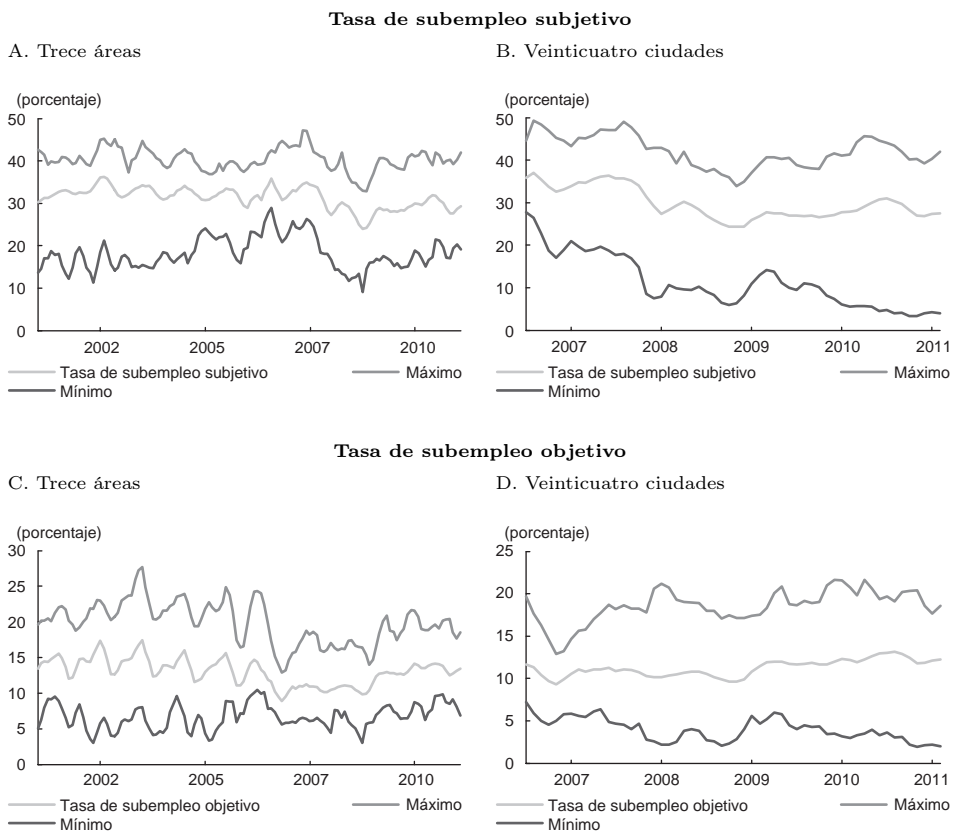
#### 1.4. Tasa de subempleo

En el Gráfico 4.8 se presentan los valores promedio, máximo y mínimo de las tasas de subempleo subjetivo y objetivo<sup>18</sup> para trece y veinticuatro ciudades. En enero de 2001 la tasa de subempleo subjetivo promedio era 30%; Pasto y Cartagena tuvieron tasas de 43% y 14%, respectivamente, representando, en su orden, la mayor y la menor. En esa misma fecha, la tasa de subempleo objetivo era 13%, y, de nuevo, Pasto y Cartagena tuvieron la mayor y la menor: 20% y 5%.

La tasa de subempleo subjetivo (TSS) es en promedio 30% durante todo el período. Las mayores tasas fueron superiores a 40% y 42% en los dominios de trece y veinticuatro ciudades, respectivamente, en tanto que los promedios de los

<sup>18</sup> Desde el año 2000 con la aplicación de la ECH se definieron tres tipos de subempleo: i) por insuficiencia de horas, correspondiente a las personas ocupadas que durante el período de referencia deseaban trabajar más horas, estaban disponibles para hacerlo y habían trabajado menos de 48 horas; y ii) por situaciones de empleo inadecuadas, que se divide en subempleo por competencias y por ingresos. Con la aplicación de la GEIH, desde julio de 2006 se mantuvieron las clasificaciones de subempleo por insuficiencia de horas y por condiciones de empleo inadecuado (competencias e ingresos), pero además estas se clasificaron entre subjetivo y objetivo. El subempleo subjetivo se identifica con el simple deseo del trabajador de mejorar sus ingresos, aumentar el número de horas trabajadas o tener una labor más congruente con sus competencias, y el subempleo objetivo comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho alguna gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio.

**Gráfico 4.8:** Promedio máximo y mínimo de las tasas de subempleo subjetivo y objetivo



Fuente: DANE (ECH y GEIH); cálculos del autor.

valores mínimos fueron 18% y 11% en los mismos dominios<sup>19</sup>. El *rango* de la tasa de subempleo subjetivo es en promedio 22% y 31% durante todo el período en trece áreas metropolitanas y veinticuatro ciudades, respectivamente. Este es el *rango* más alto de todas las tasas mencionadas. A finales del período, en 2010, se observa que el *rango* llega a su punto máximo, 40% aproximadamente, dado por la diferencia entre Riohacha y San Andrés; la primera con tasas cercanas de 45% mientras que la segunda solo registró un 6%.

La tasa de subempleo objetivo (TSO) es en promedio 12% para todo el período. Hasta 2006 tuvo un comportamiento decreciente ubicándose en 9%. Sin embargo,

<sup>19</sup> San Andrés presenta niveles muy bajos y cada vez menores de subempleo: 3% en los últimos años.

a partir de 2007 ha estado en aumento, coincidiendo con las tasas que han estado reportando las ciudades con mayores TSO. Las mayores y menores TSO son, en promedio, 20 % y 7 %. A finales del período la TSO creció en todas las ciudades para el dominio de trece áreas. En el dominio más amplio las TSO han aumentado en las ciudades con mayores tasas y han caído en las ciudades con los menores registros de la misma. Los *rangos* de la TSO han sido 13 % y 15 % en trece áreas y veinticuatro ciudades, en su orden.

El Gráfico 4.9 muestra el comportamiento de la TSO y el *rango* respectivo de trece áreas y veinticuatro ciudades. Se seleccionaron estas dos en razón a que presentan correlaciones positivas: en la medida en que aumenta la tasa de subempleo respectiva, aumenta también el *rango*, lo cual no ocurre con la TSS. Sin embargo, como se observa en el Gráfico 4.8, las razones de estos resultados son diferentes: cuando la TSO crece en trece áreas, el *rango* de la TSO se amplía, ya que dichas tasas aumentan en las ciudades con mayores TSO; mientras que cuando la TSO aumenta en veinticuatro ciudades, la misma tasa se reduce en las ciudades que tienen bajas TSO.

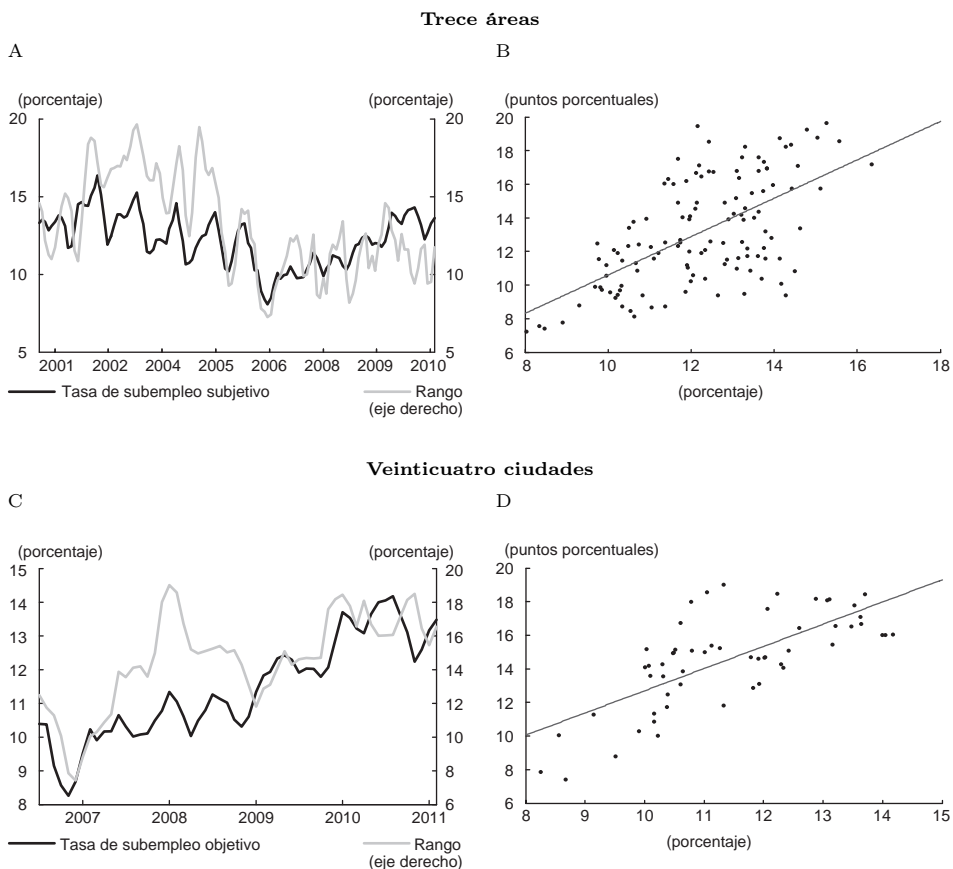
En el Gráfico 4.10 se muestra la frecuencia de las ciudades que presentaron los valores máximos y mínimos de cada una de las tasas de subempleo analizadas para trece áreas de 2001 a 2011. Se observa que en materia de TSS las ciudades que han aparecido de manera regular como las de mayores tasas han sido: Pasto, Cali y Montería, en tanto que Cartagena, Barranquilla y Medellín han aparecido con regularidad entre las ciudades con TSS más bajas. En cuanto a la TSO, las ciudades con mayores figuraciones por sus altos registros son Ibagué y Pasto, mientras que el contraste por sus bajas TSO lo tienen de nuevo Cartagena y Barranquilla a las cuales se les suma Bucaramanga. Notemos que acá aparece de nuevo, en esta variable, la propiedad de la persistencia.

Con veinticuatro ciudades se hizo un ejercicio similar (Gráfico 4.11). En primer lugar, las ciudades donde aparecieron un mayor número de trimestres móviles con altos registros de TSS fueron Popayán, Riohacha y Pasto, mientras que las menores TSS se presentaron en San Andrés. En cuanto a las TSO, las mayores frecuencias con las tasas más altas las tuvieron Popayán, Pasto e Ibagué. El contraste lo marcó, de nuevo, San Andrés a la que se sumó Quibdó. Una pregunta que surge es si los niveles de subempleo objetivo y subjetivo están asociados con los niveles de informalidad de estas ciudades, sus estructuras de producción, sus salarios o los sistemas de información sobre las vacantes existentes; hipótesis que deben ser verificadas en su totalidad.

## **2. A MENOR DISTANCIA ENTRE CIUDADES, MENOR HETEROGENEIDAD DE LOS INDICADORES**

El Cuadro 4.6 presenta un arreglo de las ciudades por subgrupos. Sin plantear que esta agrupación sea la correcta o la más adecuada, sus resultados sugieren, al menos, que el mercado de trabajo de Colombia se podría dividir en unidades regionales o provinciales más uniformes. Se observa que cuando los *rangos* se calculan

**Gráfico 4.9:** Promedio y rango de la TSO en trece y veinticuatro ciudades: trayectorias temporales y diagramas de dispersión



Fuente: Dane (2006) (GEIH); cálculos del autor.

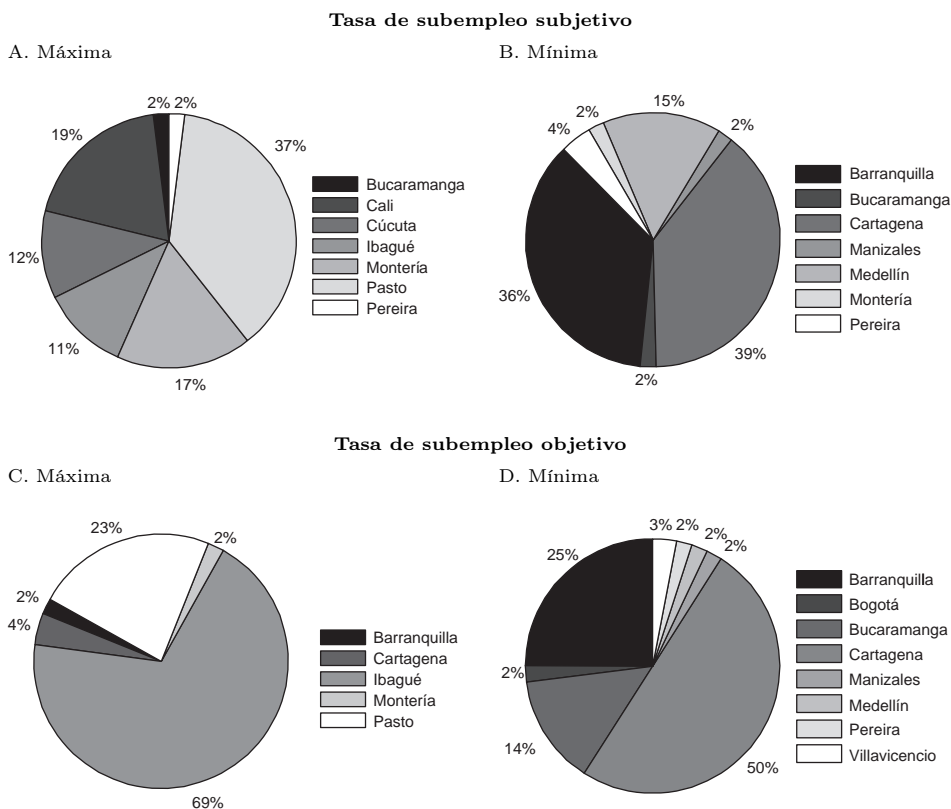
entre ciudades más cercanas geográficamente, las diferencias se reducen, lo cual podría sugerir una menor heterogeneidad en los mercados en el ámbito provincial. Así, por ejemplo, de rangos promedio para la TGP, TO y TD de 16, 18 y 15 pp, respectivamente, se pasa a valores que, en su orden, no superan los 12, 10 y 7 pp.

Es posible, entonces, que los mecanismos de negociación de los salarios y las estructuras productivas y de la oferta de trabajo sean más homogéneos en este nivel, y que puedan proponerse acciones y medidas de política con énfasis diferenciales para las distintas zonas propendiendo por un mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

También podrían sugerir que cuando las ciudades son muy distantes, las posibilidades de integración son muy costosas, mientras que cuando son relativamente

más cercanas, la información es más fluida y los factores productivos adquieren un poco más de movilidad.

**Gráfico 4.10:** Frecuencia de las ciudades con los valores máximos y mínimos de tasas de subempleo subjetivo y objetivo en trece áreas, 2001-2011

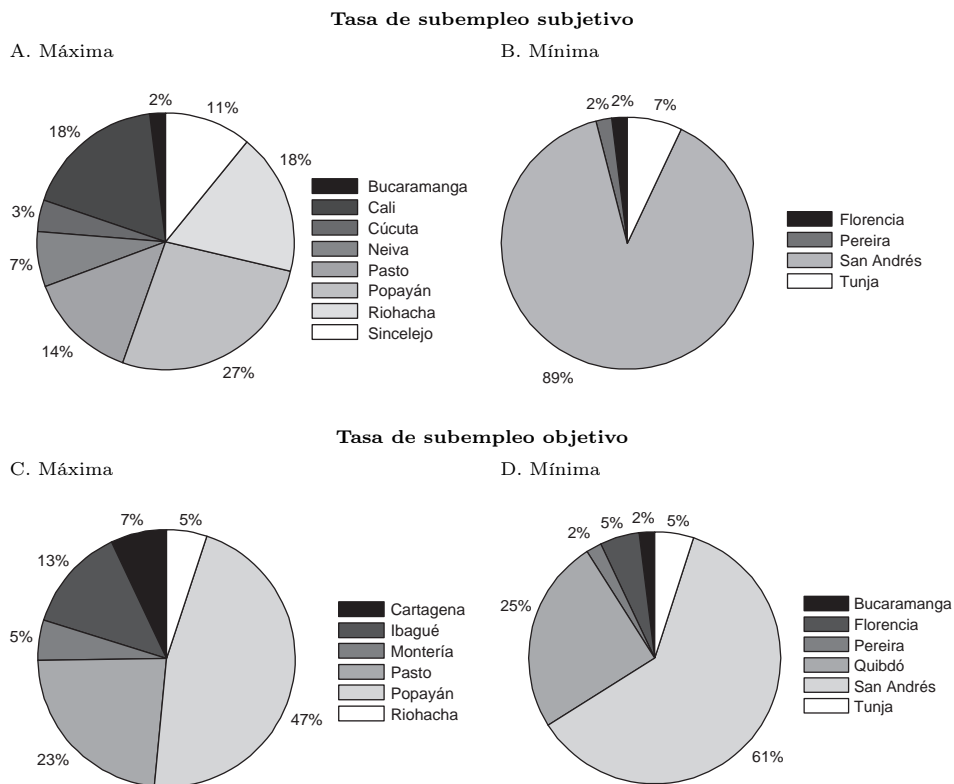


Fuente: DANE (ECH y GEIH); cálculos del autor.

### 3. SALARIOS, EDAD Y EDUCACIÓN EN TRECE ÁREAS

Variables como salarios, edad y educación, entre otras, suelen integrar el conjunto de variables utilizadas para explicar, al menos parcialmente, la evolución de la oferta y la demanda de trabajo, así como de las tasas de desempleo y subempleo vistas en la sección anterior. En esta sección revisamos, brevemente, las diferencias entre dichas variables y la persistencia de las mismas por ciudades.

**Gráfico 4.11:** Frecuencia de las ciudades con los valores máximos y mínimos de tasas de subempleo subjetivo y objetivo en veinticuatro ciudades, 2006-2011



Fuente: DANE (GEIH); cálculos del autor.

El Gráfico 4.12 muestra el salario real mensual de los asalariados únicamente (o trabajadores particulares<sup>20</sup>) correspondiente a cada trimestre móvil: en el panel A con los valores máximos y mínimos en cada trimestre móvil y, en el B con el rango de los salarios reales; este corresponde a la diferencia entre el máximo y el mínimo en cada momento del tiempo. Se observa que el salario promedio ha estado más cercano a los máximos que a los mínimos reportados en cada trimestre. El rango ha tenido una correlación contemporánea positiva, aunque leve con el salario real: cuando el salario real crece, la diferencia entre el salario real promedio más alto y el más bajo también lo hace<sup>21</sup>.

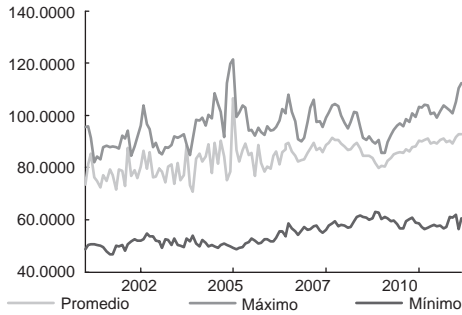
<sup>20</sup> No se incluyen los salarios ni los ingresos de patrones o empleadores, cuenta-propia, servicio doméstico, jornaleros, ni servidores públicos.

<sup>21</sup> El rango de salarios reacciona con un rezago de 18 a 24 meses a los movimientos de la TO y del rango de la misma.

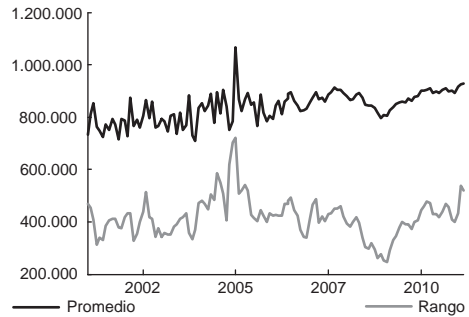
**Gráfico 4.12: Salarios reales en trece áreas**

**Promedio y rango: trayectorias temporales**

A. Promedio y rango

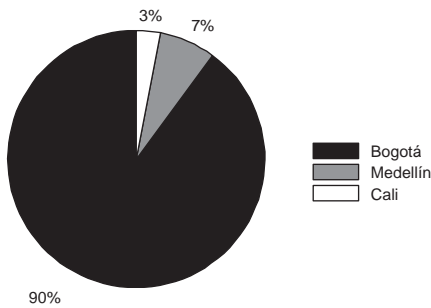


B. Promedio y magnitud del rango

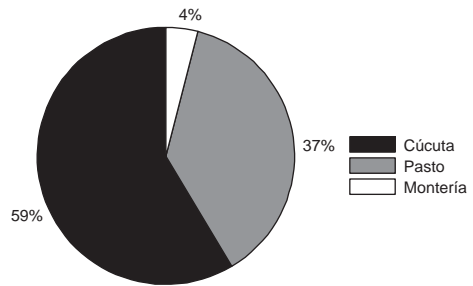


**Distribución de los registros de ciudades con mayores o menores salarios mensuales**

C. Máximos



D. Mínimos



Fuente: DANE (ECH y GEIH); cálculos del autor.

Más interesante aún es el hecho de que Bogotá, seguida muy de lejos por Medellín y Cali, ha tenido los salarios más altos casi todos los trimestres móviles. Por contraste, la más alta probabilidad de aparecer con los menores salarios reales promedio es para Cúcuta, Pasto y, en menor medida, para Montería. Si recordamos, Bogotá tiene altos índices de ocupación (véase Gráfico 4.4, panel A), pero las demás ciudades no se destacan por sus altos o bajos registros ni en desempleo ni en subempleo.

En cuanto a la escolaridad, variable estrechamente vinculada con el mercado laboral, la ciudad con la mayor probabilidad de tener el mayor número de años de educación de su PEA es Bogotá (la de salarios más altos), seguida por Cartagena, Barranquilla y Pasto –ciudad con salarios bajos el 37% de los trimestres móviles entre 2001 y marzo de 2011–. Por otro lado, entre las ciudades de mayor registro por la menor escolaridad promedio de su PEA están Cúcuta y Pereira. En años

**Cuadro 4.6:** Valores promedio y rangos de TGP, TO y TD por grupos de ciudades

Grupo	TGP		TO		TD	
	Promedio simple	Rango TGP	Promedio simple	Rango TO	Promedio simple	Rango TD
Bogotá, Tunja Villavicencio	64	6 pp	56	7 pp	12	3 pp
Manizales, Pereira, Ibagué, Armenia	61	12 pp	51	8 pp	17	5 pp
Cali, Pasto Popayán	63	7 pp	53	10 pp	16	7 pp
Santa Marta, Cartagena Barranquilla	60	11 pp	52	10 pp	13	7 pp
Montería, Valledupar Riohacha, Sincelejo	63	4 pp	56	5 pp	11	2 pp
Cúcuta, Bucaramanga Florencia, Neiva	60	5 pp	52	4 pp	14	1 pp
Total	63	16 pp	55	18 pp	12	15 pp

Fuentes: DANE-GEIH; cálculos propios.

de escolaridad también hay diferencias: el rango de años de educación promedio es de 2,21 años; sin embargo, esta diferencia entre las ciudades con mayor y menor número de años de educación de la oferta laboral ha venido en descenso, ubicándose por debajo de 2,0 en los últimos años.

En cuanto a la edad, se destacan por tener una oferta laboral más joven Cúcuta (que según el Gráfico 4.12 tiene, la mayor parte del tiempo, los salarios reales más bajos) y Montería. Manizales, por el contrario, tiene la PEA más vieja: 38,2 años en promedio entre junio de 2006 y marzo de 2011. Desde enero de 2001 hasta marzo de 2011 los mayores envejecimientos promedio de la población los tuvieron: Pasto (1,62 años), Bucaramanga (1,48 años), Barranquilla (1,46 años) y Cartagena (1,40 años). Durante este período para el dominio de trece áreas la fuerza de trabajo envejeció 1,14 años.

#### 4. ¿QUÉ OCURRE EN OTROS LADOS?

Con las diferencias tan importantes que se perciben en los indicadores del mercado laboral de las diferentes ciudades de Colombia pese a las mismas regulaciones, normas, costos de ajuste, rigideces e igual metodología para el cálculo de los indicadores del mercado laboral, antes de otorgar mayor importancia a este fenómeno de la que posiblemente tiene, nos preguntamos qué ocurre en otros países. Los casos escogidos para sugerir una respuesta a este interrogante son Canadá, Chile, España, los Estados Unidos, Italia y México, los cuales se observaron mediante su tasa de desempleo<sup>22</sup>. En todos ellos, el rango es calculado entre zonas, en lugar de entre ciudades, como se hizo con Colombia en las secciones anteriores.

<sup>22</sup> Recientemente, Rogerson (2004) sugirió analizar las tasas de ocupación en lugar de las tasas de desempleo, como ha sido usual, para señalar que el distanciamiento de los mercados de trabajo de los Estados Unidos y Europa no es un hecho reciente sino que comenzó varias décadas atrás.

Sin embargo, aun así este ejercicio ofrece algunos parámetros de comparación véase Elhorst (2003) para un amplio estudio cuantitativo de los hallazgos sobre disparidades regionales.

Para empezar, debemos señalar que en este conjunto de países se pueden obtener diferencias importantes entre las tasas de desempleo más altas y las más bajas por período de información; es decir, pese a la homogeneidad que se puede pretender al interior de fronteras, existen disparidades sobresalientes en las tasas de desempleo territoriales (estatales, provinciales o locales).

Durante el período muestral, la relación entre el rango promedio y la TD promedio en los países seleccionados es la siguiente: Canadá: 1,32; Chile: 1,71; España: 0,99; los Estados Unidos<sup>23</sup> : 1,11; Italia: 1,65; y, México: 1,37. En Colombia dicha relación es de 0,67 para trece áreas y 1,17 para 24. Esto sugiere que las diferencias en las condiciones del mercado de trabajo entre áreas metropolitanas o entre regiones no son un fenómeno exclusivo de Colombia. Países como los que acabamos de registrar presentan situaciones similares.

Como se observa en los gráficos 4.13 y 4.14, en general, la relación entre la TD y el rango de la TD es creciente<sup>24</sup>. En todos los casos la correlación es positiva; se destacan España (con un coeficiente de correlación contemporánea igual a 0,857), los Estados Unidos (0,843) e Italia (0,640). Chile<sup>25</sup>, México y Canadá tienen coeficientes menores, pero positivos, mientras que el de Colombia es prácticamente nulo tanto para el dominio de las trece como para el de veinticuatro ciudades. Las estimaciones sugieren que en la medida en que aumenta la tasa de desempleo de un país, la disparidad entre las tasas regionales aumenta. No todas las tasas de desempleo crecen o disminuyen al mismo ritmo en las distintas regiones de los países. Una situación como esta es más explicable en el caso de los Estados Unidos debido a regulaciones diferentes en materia de salario mínimo y beneficios estatales<sup>26</sup>, pero no así en otros países en los cuales las regulaciones son las mismas en todas las regiones. Blanchard y Katz (1992) sustentaron las disparidades en fenómenos de oferta, demanda y negociaciones salariales a dichas disparidades, ante choques a la actividad económica agregada.

---

<sup>23</sup> Por ciudades, en los Estados Unidos el rango de la tasa de desempleo subió de 4,1 pp en 2006 a 9,0 pp en abril de 2011. El valor del rango es prácticamente igual a la tasa de desempleo.

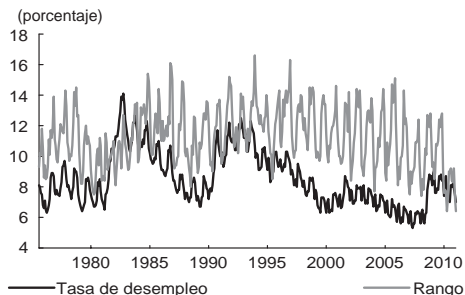
<sup>24</sup> Tal como lo encontró Gamarra (2005) para Colombia analizando siete áreas.

<sup>25</sup> Hasta 2007 Los Ríos fue parte de Los Lagos (región X) y Arica y Parinacota lo fueron de Tarapacá (región I). Desde 2008 constituyen las regiones XIV y XV, respectivamente.

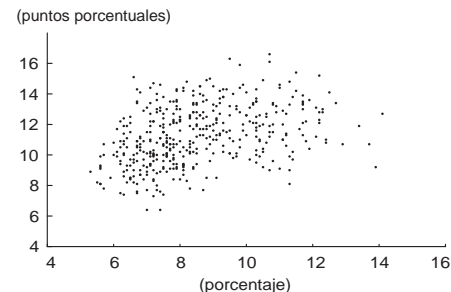
<sup>26</sup> Entre 2002 y 2011 Hawái ha tenido tasas de desempleo entre las diez más bajas del total de cincuenta publicadas. Posiblemente un caso similar al de San Andrés. Por su parte, California o el Distrito de Columbia han tenido registros altos durante el mismo período, lo cual, sin duda, sugiere una alta persistencia.

**Gráfico 4.13:** Tasa de desempleo y *rango* en algunos países seleccionados

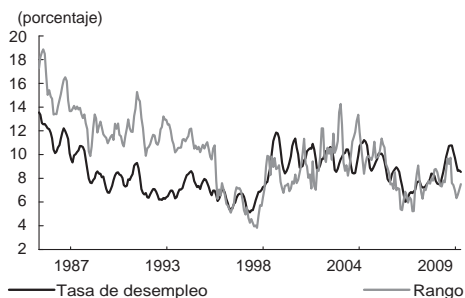
A. Trayectoria temporal Canadá



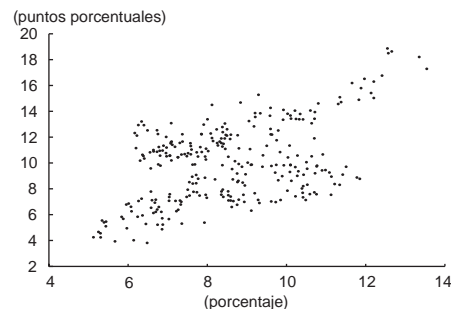
B. Diagrama de dispersión Canadá



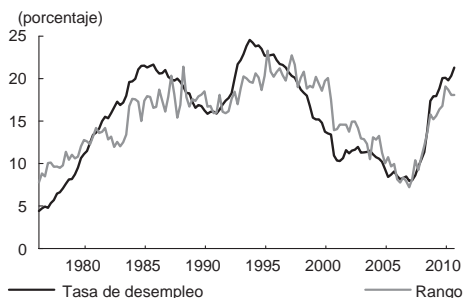
C. Trayectoria temporal Chile



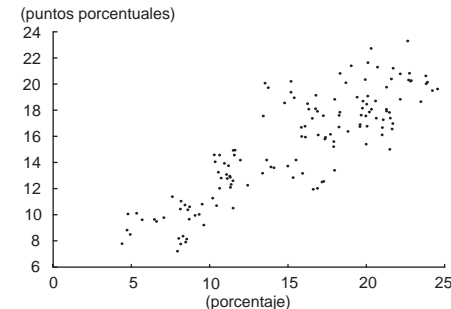
D. Diagrama de dispersión Chile



E. Trayectoria temporal España



F. Diagrama de dispersión España



Nota: Para la fuente de este gráfico, véase el Anexo 2; cálculos del autor.

**Gráfico 4.14:** Tasa de desempleo y *rango* en algunos países seleccionados

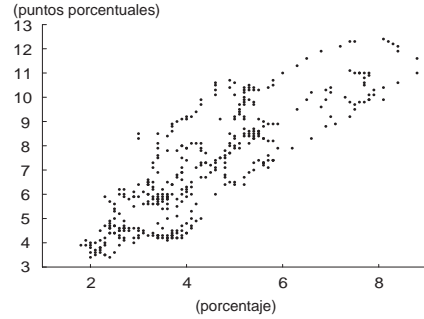
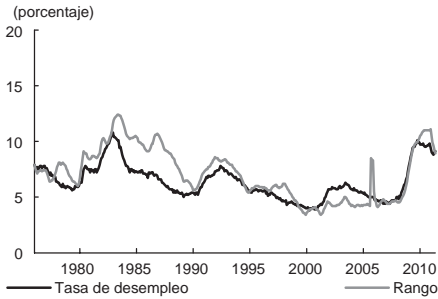
**Trayectoria temporal**

**Diagrama de dispersión**

**Estados Unidos: 1976-2011**

A. Trayectoria temporal Estados Unidos

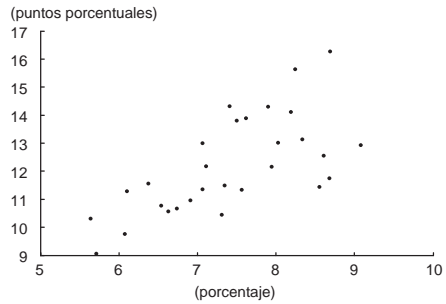
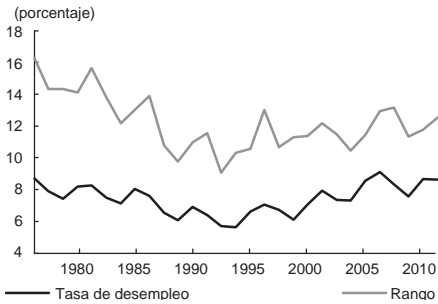
B. Diagrama de dispersión Estados Unidos



**Italia: 2004-2011**

C. Trayectoria temporal Italia

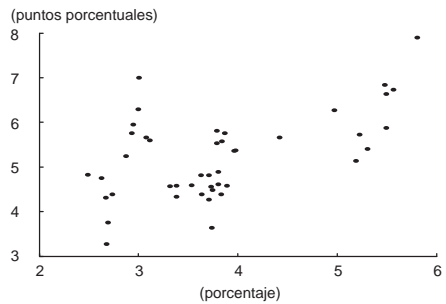
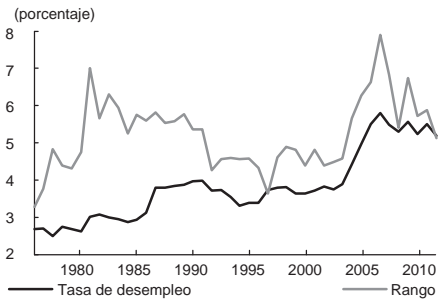
D. Diagrama de dispersión Italia



**México: 2000-2011**

E. Trayectoria temporal México

F. Diagrama de dispersión México



Nota: para la fuente de esta gráfico, véase el Anexo 3; cálculos de los autores.

## 5. COMENTARIOS FINALES Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Los indicadores de desempeño de los mercados de trabajo de los países suelen presentar diferencias notables entre sí. Para dar explicación a este fenómeno se ha argumentado la heterogeneidad en normas, regulaciones, métodos y frecuencias de fijación del salario mínimo, rigideces, impuestos, diferenciales de desarrollo económico, efectos migratorios, aspectos metodológicos y razones culturales.

Sin embargo, llama la atención que cuando se analizan los indicadores del mercado de trabajo interno de Colombia también se observan disparidades transitorias y persistentes entre las ciudades más importantes. Este hecho es interesante, ya que la heterogeneidad de las normas, instituciones, rigideces o las diferencias en las definiciones de población y en las metodologías desaparecen como posibles explicaciones a las disparidades y nos corresponde, por tanto, explicarlas mediante otros argumentos.

Para detectar la heterogeneidad del desempeño de los mercados de trabajo locales, en este artículo se construyen *rangos* para las tasas de participación, ocupación, desempleo, subempleo, etc., tales como la diferencia entre el valor más alto correspondiente a una ciudad y el valor más bajo correspondiente a otra ciudad en cada momento del tiempo. La sensación que dejan estos y otros datos es que el mercado de trabajo de Colombia es heterogéneo; no obstante, son muchos los aspectos que debemos investigar regional o localmente para verificar si en realidad existe dicha heterogeneidad. De igual forma, se debe estudiar la conveniencia de proponer y adoptar políticas particulares para ciertas regiones, ya que no todas podrían requerir las mismas prescripciones al tiempo ni con igual intensidad.

Por ejemplo, se encontró que hay una diferencia de casi 16 pp en promedio entre las ciudades de mayor y menor participación laboral y nos preguntamos: ¿es esto usual en un país? ¿Se debe ello a diferencias de las elasticidades de las variables endógenas del mercado laboral a las normas o a los choques? O es que ¿hay diferencias, estadísticamente significativas, entre los salarios de reserva de las personas de las distintas ciudades? O ¿las diferencias radican en los salarios de mercado?

En cuanto a la tasa de ocupación, se estima que en trece áreas el *rango* es cercano a 13 pp mientras que en veinticuatro ciudades el *rango* es de 18 pp. ¿Cómo pueden presentarse diferencias de esta magnitud en las tasas de ocupación de las distintas ciudades? ¿Cuál es la vocación productiva en las trece ciudades y en las once adicionales? ¿Atienden sus sectores productivos mercados muy pequeños y, por tanto, sus respectivas escalas de producción son muy limitadas?

En lo que se refiere a la tasa de desempleo, los valores promedio de los *rangos* son 10 y 15 pp para los dominios de trece áreas y veinticuatro ciudades, respectivamente. ¿Existen ciclos económicos con características idiosincrásicas (regionales) que vayan más allá del ciclo de la actividad económica agregada de la economía? ¿Están expuestas las regiones a choques idiosincrásicos que nacionalmente tienen menor importancia? ¿Hay diferencias estructurales que hacen que existan no solo las diferencias entre ciudades sino también que aquellas sean persistentes? ¿Son tan altos los costos de movilización entre ciudades para las firmas y la mano de

obra que las tasas de desempleo son tan diferentes? ¿Reflejan estas diferencias problemas de búsqueda para firmas y desempleados?

En principio, los análisis de *rango* y persistencia llevados a cabo sugieren que la oferta debe ser analizada con especial cuidado en Ibagué, Bucaramanga y Montería. Curiosamente, Pereira, que tuvo en 2009 un incremento importante de su TGP debido a la caída en el flujo de remesas del exterior, no aparece con los registros más altos. Por su parte, análisis detallados de la demanda de trabajo se requieren en Quibdó, Popayán, Cartagena, Manizales y Pereira.

En Colombia pocas veces se analizan los mercados de trabajo locales. Si bien en ocasiones se ha estimado la probabilidad de participar en alguna ciudad, pocas veces nos hemos dedicado a estudiar y explotar la heterogeneidad entre ciudades de las habilidades, la experiencia, el conocimiento de la mano de obra o las peculiaridades de la demanda de trabajo. Incluso, pocas veces hemos analizado la manera como las firmas remuneran sistemáticamente a obreros y empleados o cómo se producen las negociaciones salariales. Tampoco conocemos la incidencia de la informalidad en las diferentes ciudades. Sin embargo, las prescripciones de política se formulan sin distinción y, por lo que vemos en los cálculos de este estudio, el mercado de trabajo colombiano tiene, por lo menos, varias subregiones. Por ello es que insistimos en la pregunta: ¿se debe continuar la implementación de medidas de política iguales para todo el país sin considerar las diferencias locales o regionales tan protuberantes?

Es indudable que, además de explotar poco la heterogeneidad entre ciudades, tampoco se ha aprovechado el conocimiento sobre la composición del empleo urbano entre sectores público y privado o entre sectores como industria, comercio y servicios, o entre el transable y el no transable de la economía. ¿Realmente sirven para algo las medidas sobre subempleo?

El programa de observatorios regionales del mercado de trabajo en Colombia del Ministerio de la Protección Social<sup>27</sup> constituye, sin duda, un esfuerzo loable de las autoridades. Sin embargo, la información publicada en los sitios electrónicos es muy simple, agregada, desactualizada, y se ofrece para unas pocas ciudades (Armenia, Bucaramanga, Ibagué, Manizales, Pasto, Pereira y Villavicencio). Se requiere, sin duda, ir más allá.

## REFERENCIAS

- ARANGO, L., A. GARCÍA Y C. POSADA (2008): “La metodología de la Encuesta Continua de Hogares y el empalme de las series del mercado laboral urbano de Colombia”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, vol. 61(núm. 1), pp. 207–248.
- BALL, L., N. DE ROUX Y M. HOFSTETTER (2011): “Unemployment in Latin America and the Caribbean”, *NBER working papers series*, vol. W17274.
- BARÓN, J. (2011): “Sensibilidad de la oferta de migrantes internos a las condiciones del mercado laboral en las principales ciudades de Colombia”, *Documentos*

---

<sup>27</sup> Véase <http://www.minproteccionsocial.gov.co/TRABAJOEMPLO/Paginas/observatorios%20regionales.aspx>.

- de Trabajo Sobre Economía Regional, Banco de la República, Cartagena*, vol. 17(núm. 149), pp. 709–748.
- BLANCHARD, O. Y L. KATZ (1992): “Regional Evolutions”, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 23(núm. 1), pp. 1–75.
- DANE (2006): “Ficha Metodológica Gran Encuesta Integrada de Hogares”, Bogotá.
- ELHORST, J. (2003): “The mystery of regional unemployment differentials: Theoretical and empirical explanations”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 17(núm. 5), pp. 709–748.
- GALVIS, L. (2002a): “Determinantes de la migración interdepartamental en Colombia, 1988-1993”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional núm. 29, Banco de la República, Cartagena.
- GALVIS, L. (2002b): “Integración regional de los mercados laborales en Colombia, 1984-2000”, en *Macroeconomía y regiones*, tomo 25, pp. 218–255. Banco de la República.
- GALVIS, L. (2010): “Diferenciales salariales por género y región en Colombia: Una aproximación con regresión por cuantiles”, Documentos de trabajo sobre economía regional núm. 131, Banco de la República - Economía regional, Cartagena.
- GAMARRA, J. (2005): “¿Se comportan igual las tasas de desempleo de las siete principales ciudades colombianas?”, *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, Banco de la República, Cartagena*, vol. 17(núm. 55), pp. 709–748.
- GÜELL, M. (2010): “Firing costs, dismissal conflicts and labour market outcomes”, *Els opuscles del CREI, Centre de Recerca en Economia Internacional*, (núm. 26).
- HECKMAN, J. Y C. PAGÉS (2004): “Introduction”, en *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*, NBER Books, Chapters, pp. 1–108. University of Chicago Press.
- JARAMILLO, C., O. NUPIA Y C. ROMERO (2002): “Integración en el Mercado Laboral Colombiano: 1945-1998”, *Borradores de Economía, Banco de la República*, vol. 17(núm. 149), pp. 709–748.
- LAYARD, R., S. NICKELL Y R. JACKMAN (1991): “Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market”, *Nueva York: Oxford University Press*, vol. W17274(núm. 26), pp. 115–136.
- ROGERSON, R. (2004): “Two Views on the Deterioration of European Labor Market Outcomes”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 2(núm. 2/3), pp. 447–455.

SCARPETTA, S. (1996): “Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study”, *OECD Economic Studies*, vol. W17274(núm. 26), pp. 43–98.

THIRLWALL, A. (1966): “Regional Unemployment as a Cyclical Phenomenon”, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 13(núm. 2), pp. 205–219.

## ANEXO 1

### NÚMERO DE OBSERVACIONES PARA ELABORAR EL CUADRO 4.4

El Cuadro A.1 presenta el número de veces que una ciudad cumple con la condición:  $TO_{max} < TGP_i$  o  $TO_i < TGP_{min}$ . Dicha cifra es utilizada para calcular las *TD contrafactuales*:  $TD'$  y  $TD''$  y, a partir de allí, las diferencias con la *TD* observada.

**Cuadro A.1:** Número de veces que se cumple la condición

Ciudad	Trece áreas 2001-2011 períodos	Dominio veinticuatro ciudades 2006-2011 períodos
Bogotá	10	0
Medellín	106	31
Cali	13	4
Barranquilla	121	46
Bucaramanga	26	7
Manizales	122	51
Pasto	63	15
Pereira	110	43
Cúcuta	77	26
Ibagué	48	15
Montería	19	7
Cartagena	122	50
Villavicencio	9	3
Tunja		40
Florencia		44
Popayán		51
Valledupar		41
Quibdó		56
Neiva		26
Riohacha		33
Santa Marta		37
Armenia		52
Sincelejo		38
San Andrés		4

Fuente: DANE; cálculos del autor.

## ANEXO 2

### FUENTES GRÁFICO 4.13

En Canadá el rango fue calculado con tasas de desempleo de: Newfoundland y Labrador, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta y British Columbia; en Chile fue calculado con: Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Libertador General Bernardo O'Higgins, Maule, Biobío, La Araucanía, Los Lagos, Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo, Magallanes y Antártica Chilena, Metropolitana de Santiago, Los Ríos, Arica y Parinacota. En España, las regiones autonómicas son: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla La

Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Región de Navarra, Comunidad Foral de País Vasco, La Rioja.

Para Canadá: Statistics Canada (Table 282-0007), Labour force survey estimates (LFS), by North American Industry Classification System (NAICS), sex and age group, unadjusted for seasonality, monthly (persons unless otherwise noted), Cansim (database), Using E-STAT (distributor). [http://estat.statcan.gc.ca/cgi-win/cnsmcgi.exe?Lang=E&EST-Fi=EStat/English/CII\\_1-eng.htm](http://estat.statcan.gc.ca/cgi-win/cnsmcgi.exe?Lang=E&EST-Fi=EStat/English/CII_1-eng.htm), consultado el 13 de julio de 2011.

Para Chile: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/mercado\\_del\\_trabajo/empleo/series\\_estadisticas/empalmadas/fuerza1998.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/series_estadisticas/empalmadas/fuerza1998.php)

Para España: [http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308/meto\\_02/pae/px/&file=pcaxis](http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308/meto_02/pae/px/&file=pcaxis), consultado el 12 de julio de 2011.

### ANEXO 3

#### FUENTES GRÁFICO 4.14

En los Estados Unidos el rango fue calculado con las tasas de desempleo de: Alabama, Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Distrito de Columbia, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New México, New York, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Puerto Rico, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin y Wyoming. En Italia fue calculado con: Piemonte, Valle d'Aosta, Valle d'Aoste, Lombardia, Liguria, Trentino Alto Adige, Provincia Autónoma Bolzano/ Bozen, Provincia Autónoma Trento, Veneto, Friuli-Venezia, Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Sardegna. Finalmente, en México fue calculado con las tasas de desempleo de los estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas.

Para los Estados Unidos: <http://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>; <http://data.bls.gov/cgi-bin/srgate>; consultada el 13 de julio de 2011.

Para Italia: <http://dati.istat.it/?lang=en> data extracted on 06 Jul 2011 20:37 UTC (GMT) from I.Stat, consultada el 12 de julio 12 de 2011. Promedio simple por trimestre.

Para México: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/series/Default.aspx>, consultada el 12 de julio de 2011. Promedio simple por trimestre.

## COMENTARIOS

### MERCADO DE TRABAJO DE COLOMBIA: SUMA DE PARTES HETEROGÉNEAS

---

Carlos Eduardo Sepúlveda Rico

El documento “Mercado de trabajo de Colombia: suma de partes heterogéneas” de Luis Eduardo Arango Thomas, es un primer esfuerzo para motivar un campo de investigación poco estudiado en Colombia: los mercados laborales regionales. En particular, busca ilustrar las diferencias entre ciudades colombianas con respecto a los principales indicadores del mercado laboral, planteando la hipótesis de la existencia de mercados laborales separados y diferenciados a lo largo del país.

A partir de los datos de empleo disponibles para las trece y veinticuatro principales ciudades en el período 2001-2011, analiza la diferencia de las tasas máximas y mínimas de los principales indicadores laborales<sup>1</sup>, la relación entre esta diferencia y el promedio de la respectiva tasa, así como la relación de las tasas por ciudad y el promedio general.

En el trabajo, el autor plantea su hipótesis a partir del siguiente panorama:

- *Una brecha importante y permanente entre las tasas máximas y mínimas de los principales indicadores laborales.* Para el grupo de trece principales ciudades la diferencia está entre 10 pp (para la TO) y 22 pp (para la TSS). Al considerar el grupo de veinticuatro ciudades, la distancia se incrementa para la mayoría de las tasas en 5 pp. Por otro lado, a menor distancia entre ciudades, menor heterogeneidad de los indicadores (se reduce la brecha entre los extremos).
- *Una relación débil entre la diferencia de las tasas máximas y mínimas y el promedio de la respectiva tasa.* La TSO es la única en que a medida que la tasa promedio de las ciudades aumenta, la diferencia entre la tasa máxima y mínima es marcadamente mayor. Para la TGP y la TO, a pesar de que la relación es débil, cambia de signo, al pasar de analizar trece principales ciudades (relación positiva) a veinticuatro (negativa).

---

<sup>1</sup> TGP: tasa global de participación; TO: tasa de ocupación; TD: tasa de desempleo; TSS: tasa de subempleo subjetivo; TSO: tasa de subempleo objetivo.

- *Identifica a Bogotá, Cali, Cartagena, Manizales y Montería como ciudades en las que cambios en sus tasas se asocian más fuertemente con movimientos del promedio de las tasas de las trece ciudades.* Barranquilla, Cúcuta, Ibagué y Villavicencio, por el contrario, presentan una dinámica muy diferente al promedio.

Metodológicamente, al mostrar patrones en los que tanto la distancia entre tasas extremas, como el cambio de tasas de cada ciudad, no se relacionan estrechamente con el promedio, se sugiere que el comportamiento laboral por ciudades tiene particularidades que se alejan del patrón nacional y con diferencias entre ellas marcadamente significativas. Sin embargo, impide tener una perspectiva sobre la complejidad de la heterogeneidad laboral urbana en Colombia y es cauto en sugerir posibles fuentes de tal diferencia. Esto puede lograrse analizando la dinámica del mercado laboral por ciudad, incorporando, además, estadísticas sobre informalidad, excluida en principio de este análisis y diferenciando los distintos tipos de ciudades dentro del grupo de las veinticuatro principales.

Revisando la dinámica laboral de cada una de las principales ciudades entre 2001 y 2011, en términos relativos con respecto al promedio (nacional/trece ciudades), se tiene un mapa más preciso que puede ampliar la agenda que se propone<sup>2</sup>:

- *Cinco principales ciudades con una dinámica radicalmente distinta entre ellas:* Bogotá, con un desempleo alto a principios de la década, pero con una disminución permanente hasta ubicarlo muy por debajo de la media, con una baja informalidad, aunque altos niveles de subempleo objetivo. Medellín, con un desempleo permanentemente alto, TGP y TO muy cercanos a la media, pero subempleo e informalidad bajos. Cali, con un deterioro creciente del desempleo, altas TGP y TO y alto subempleo. Barranquilla, con desempleo constantemente bajo, pero acompañado de una alta informalidad y con tasas de participación, ocupación y subempleo bajas. Y Bucaramanga, presentando un quiebre en su mercado laboral después de 2006: primero con altas tasas de desempleo y TGP y TO ligeramente a la baja, y luego con tasas de desempleo marcadamente bajas, aumento en la participación y ocupación, y altas tasas de informalidad.
- *Dinámicas regionales particulares:* Eje Cafetero dependiendo de las remesas, lo que lleva a un deterioro marcado del mercado laboral en Pereira ante la crisis financiera internacional de 2008 que alcanza a contagiar a Armenia y Manizales; ciudades fronterizas con altísima informalidad (Pasto, Cúcuta, Riohacha); algunas ciudades con un desempeño extremo: Ibagué con un desempleo, informalidad y subempleo históricamente alto, y Villavicencio con desempleo histórico bajo, aunque con alta informalidad y subempleo.
- *Ciudades pequeñas divididas en dos grupos.* El primero, con poca variación en sus indicadores laborales principales (TGP, TO y TD), pero con bruscos

---

<sup>2</sup> Período de referencia es 2001-2011 para las trece principales ciudades y 2006-2011 para las once ciudades siguientes (serie trimestral: jul.-sep.)

saltos particulares en el subempleo (Sincedejo, Santa Marta, Popayán, Florencia, San Andrés y Tunja); y el segundo, con mercados más dinámicos, presentando aumentos graduales en TGP y TO y disminución paulatina del desempleo (Neiva, Valledupar, Riohacha y, algo menos claro, Quibdó).

- *Costa Atlántica diversa*. Se caracteriza por alta informalidad en todas sus ciudades y baja participación laboral, especialmente para el caso de las mujeres, pero presenta comportamientos muy diferentes con respecto al desempleo: niveles generalmente bajos para Barranquilla, Santa Marta y Valledupar; una mejora constante en Riohacha; permanentes cambios en la posición de Cartagena respecto a la media de las trece ciudades (TD baja 2001-2003, alta 2004-2008 y muy cerca a la media 2008-2010); y Montería con tasas altas, y a pesar de su cercanía con Sincedejo, no presentan patrones similares ni en tendencia ni en niveles.

Estas marcadas diferencias en el mercado laboral a lo largo del país se refuerzan al profundizar el análisis por tipos de ocupación y sectores económicos, abriendo la posibilidad de una agenda ambiciosa no solo en cuanto al entendimiento macroeconómico de los indicadores laborales. Estudios sobre la capacidad productiva regional, la informalidad y subempleo, así como las decisiones intrafamiliares respecto a su participación laboral, contribuirán positivamente al entendimiento del problema y a una mejor definición de políticas públicas efectivas. Parte de la dinámica del mercado laboral de las grandes ciudades, se asocia, por ejemplo, con mercados modernos y sectores tradicionalmente líderes, como la construcción, industria y comercio, pero que consecuentemente dinamizan la actividad económica de pequeña escala; por eso, en general, su comportamiento es más regular que en las pequeñas y ofrece tendencias claras y marcadas en descenso (caso de Bogotá), o de deterioro (como en Cali). Para las ciudades pequeñas, dada la magnitud de su mercado laboral, la volatilidad es mucho mayor y resultan afectadas por choques puntuales, por ejemplo el cierre o apertura de una empresa. Adicionalmente, no ofrecen tendencias marcadas y presentan ciclos cortos de mejora o deterioro.

La diferencia regional sobre la capacidad de generación de ingreso autónomo por parte de las familias (resultado directo del mercado laboral) plantea retos adicionales en materia de investigación. Ciudades tan disímiles en términos laborales como Bogotá, Bucaramanga (con mercados relativamente dinámicos), Medellín y Manizales (con desempleo relativamente alto y poco dinámico) han logrado reducir el porcentaje de hogares por debajo del umbral de pobreza en más de 12 pp entre 2001 y 2010, mientras que Barranquilla, por ejemplo, con un desempleo relativamente bajo presenta una tasa de pobreza alta y un avance muy modesto durante la década pasada (caída de 3 pp).

La oportunidad de la agenda de investigación se potencia al tener en la actualidad encuestas de hogares estabilizadas y sólidas, con amplia cobertura nacional y una muestra muy rica en comparación con la mayoría de países latinoamericanos, así como una serie de pobreza y desigualdad empalmada desde 2001<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Esfuerzos adicionales se requieren para construir un panorama nacional laboral de largo plazo (1975 hasta la fecha).

## RÉPLICA

### MERCADO DE TRABAJO DE COLOMBIA: SUMA DE PARTES HETEROGÉNEAS

---

Los comentarios de Carlos Sepúlveda a mi artículo sobre las disparidades regionales de los indicadores del mercado de trabajo, los cuales podrían reflejar, como afirmo, alguna heterogeneidad, constituyen una invitación a pensar en un programa de investigación que explore la información regional y sus diferencias para entender con mayor claridad cómo funciona el mercado de trabajo en Colombia y cuáles son las causas de dichas disparidades. Esto sería un insumo valioso para pensar en política pública diferenciada por regiones.

Mi réplica, por tanto, la voy a circunscribir a mencionar algunas características que debería tener un programa de investigación sobre los mercados regionales de trabajo que explore la riqueza de la heterogeneidad.

El programa de investigación podría ser desarrollado por grupos de investigación encargados de analizar, con parámetros, estos sí homogéneos, cada ciudad o área metropolitana. Los grupos tentativos se enfocarían en los siguientes grupos de ciudades:

1. Bogotá, Villavicencio y Tunja.
2. Medellín y Quibdó.
3. Cali, Pasto y Popayán.
4. Armenia, Manizales y Pereira.
5. Barranquilla, Cartagena, San Andrés y Santa Marta.
6. Montería, Riohacha, Sincelejo y Valledupar.
7. Bucaramanga y Cúcuta.
8. Florencia, Ibagué y Neiva.

Cada uno de estos grupos de ciudades tendría un colectivo responsable de la investigación sobre: vocación económica, estructura productiva, aspectos educativos (oferta y demanda), sistema financiero, incidencia de la informalidad, determinantes de la demanda de trabajo tanto agregada como por sectores productivos, entre los más importantes.

Excepto los tres primeros temas, de los cuales hay suficientes especialistas sobre el mercado de trabajo que se podrían encargar de la investigación, los demás requerirían la presencia de un líder que orientara a los investigadores locales, experto que podría ser escogido en Bogotá.

Este tipo de programas de investigación—que no deberían plantearse a muy corto plazo (menos de dos o tres años)—requeriría de una participación decidida de los gremios de la producción, de los entes gubernamentales y de las universidades, entre otros. Los gremios, para brindar toda la información necesaria sobre la demanda de trabajo por firma durante los últimos años; los entes gubernamentales, para proveer la información sobre las actividades productivas, y las universidades, para hacerse cargo de las investigaciones con la guía de un especialista o desde un centro de investigaciones, cuando sea necesario. Además, la participación de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo sería deseable.

No sobra señalar que los recursos para financiar los programas de investigación de esta índole deberían provenir del Ministerio de Trabajo.