

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

*EDUARDO LORA\**

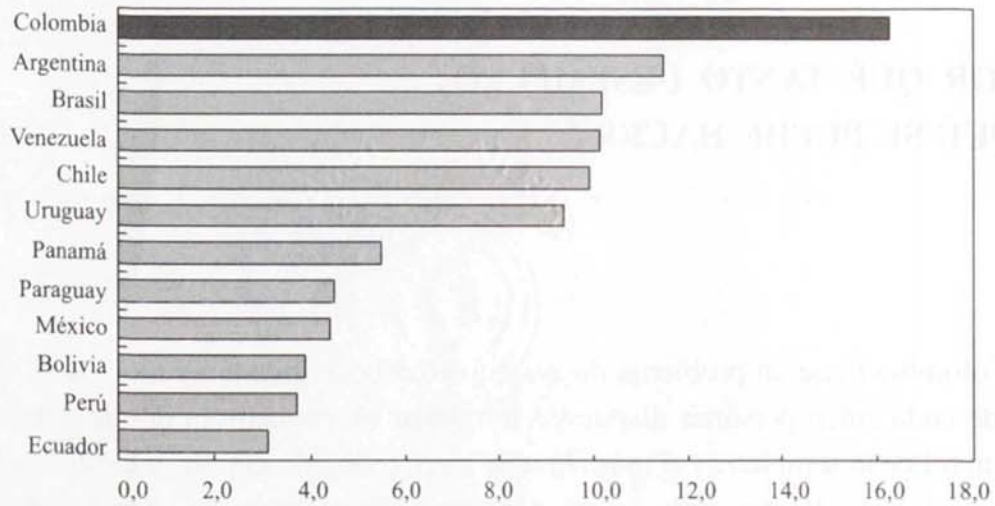
Colombia tiene un problema de desempleo especialmente agudo. Desde 1999, una de cada cinco personas dispuestas a trabajar no encuentran dónde emplearse. Este nivel de desempleo es el más alto que haya conocido el país, y también el más elevado de todos los países de América Latina. El desempleo en Colombia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

---

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

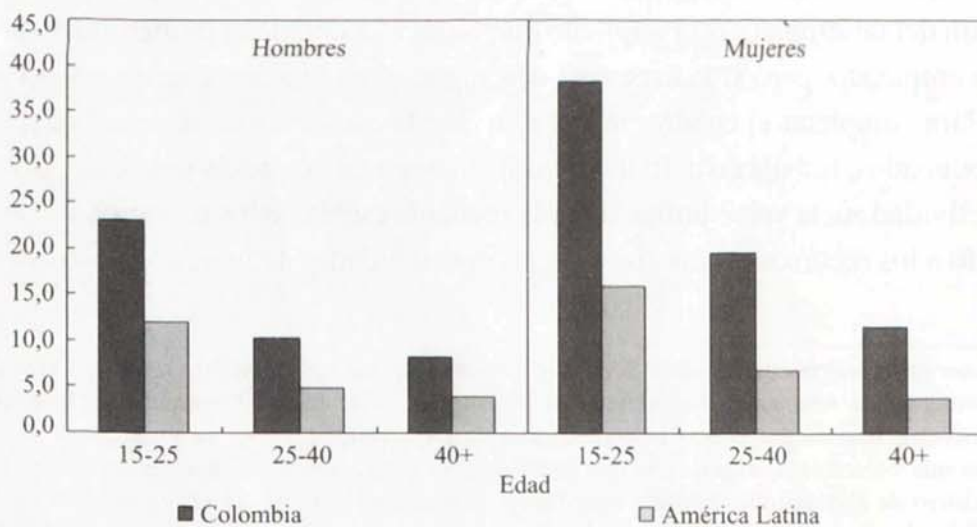
Este documento no compromete al BID. El autor agradece a Natalia Pérez su valiosa ayuda como asistente de investigación.

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

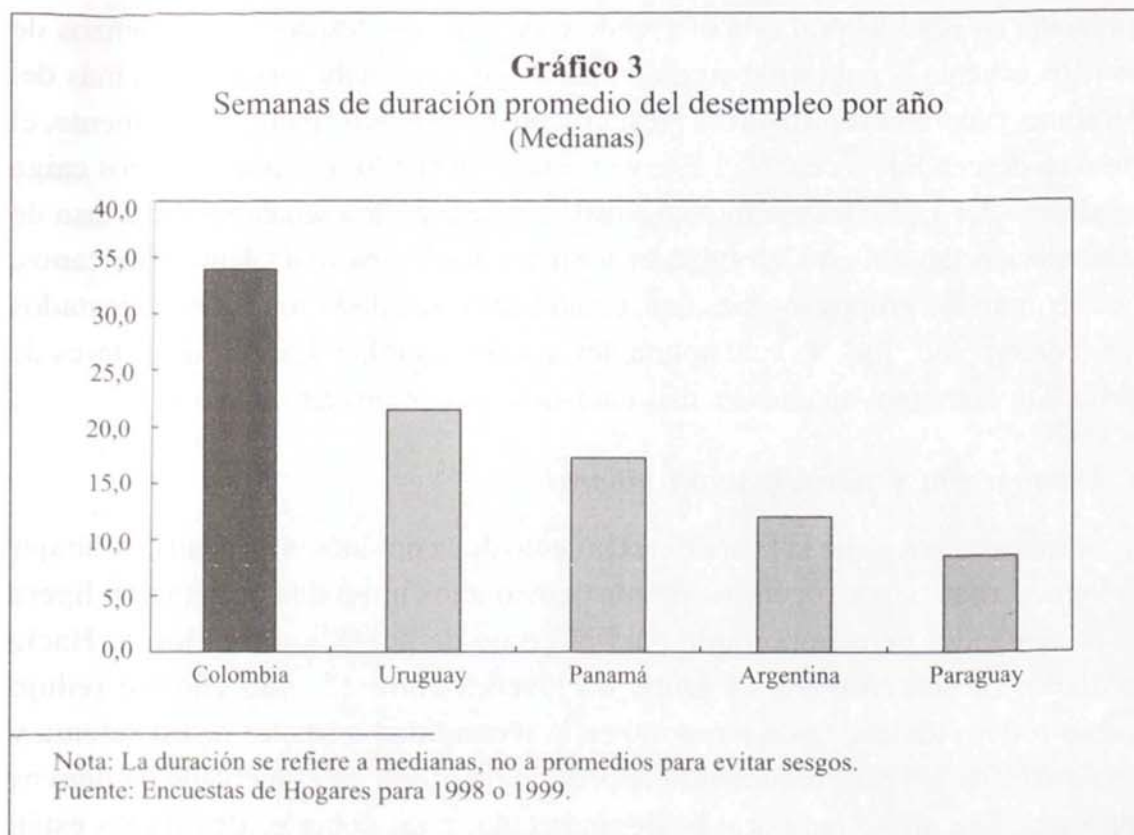


Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-RES, basado en la Encuesta de Hogares, 1998/1999. Colombia, datos para 2000.

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



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



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

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

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

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

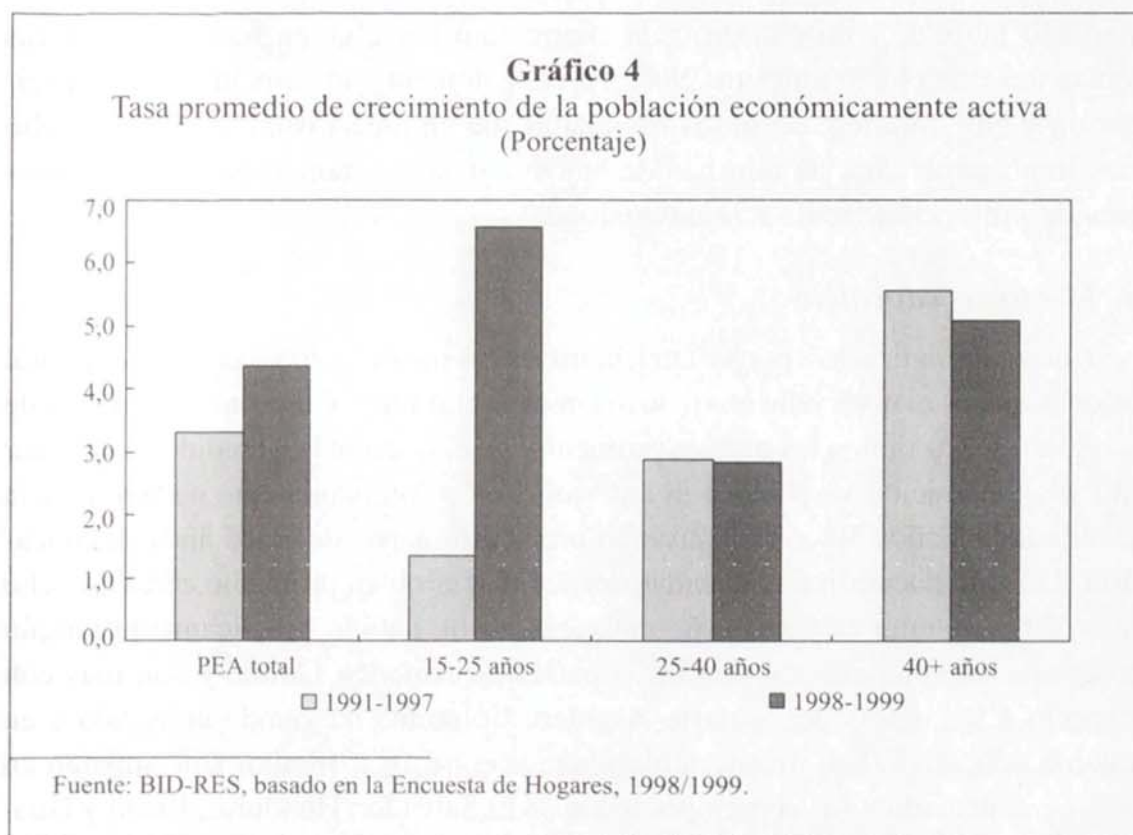
población en edad laboral está creciendo cada vez más despacio. A comienzos de los años ochenta la población en edad de trabajar aumentaba en Colombia más del 3% anual, generando una enorme presión sobre el mercado laboral. Actualmente, el ritmo ha descendido a cerca del 2%, y se espera que en los próximos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

### *A. Demografía y participación laboral*

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

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

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



**Cuadro 1**  
Estrategias de respuesta a la crisis - Colombia, 1999  
(Porcentaje de cada renglón que optó por una de las alternativas)

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

Fuente: Gaviria (2000).

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

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

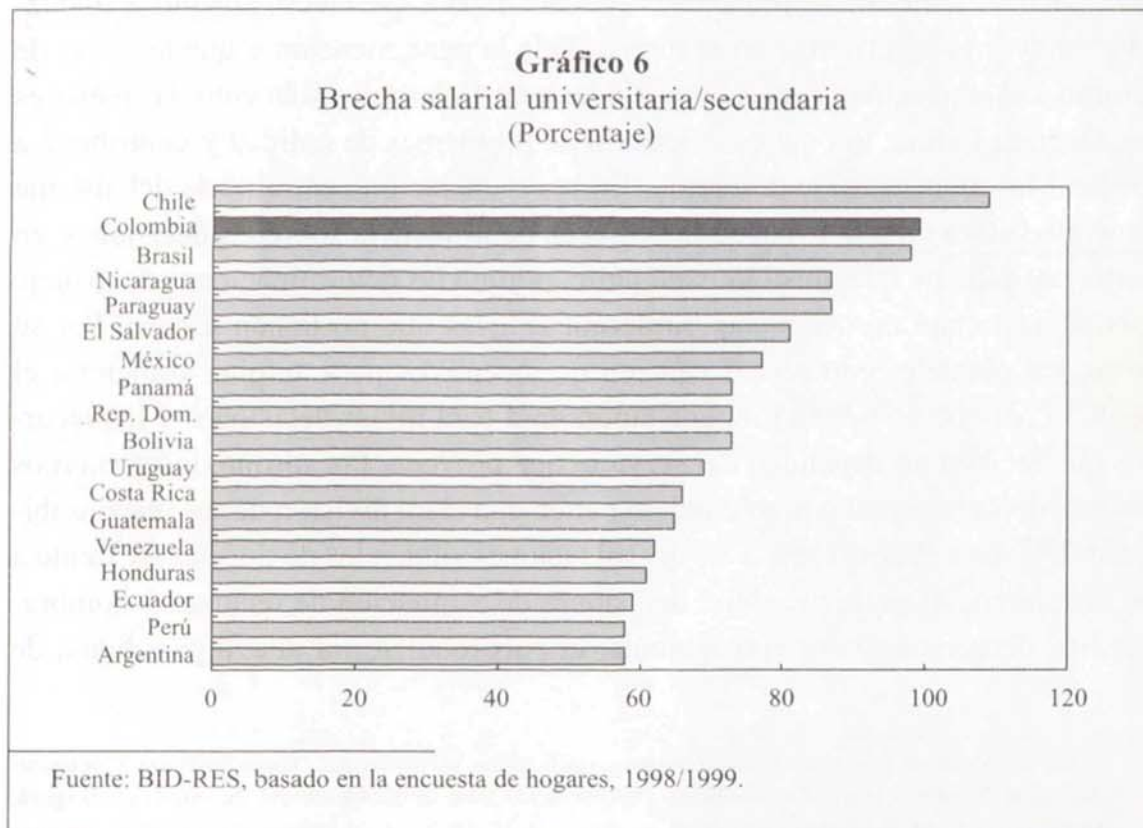
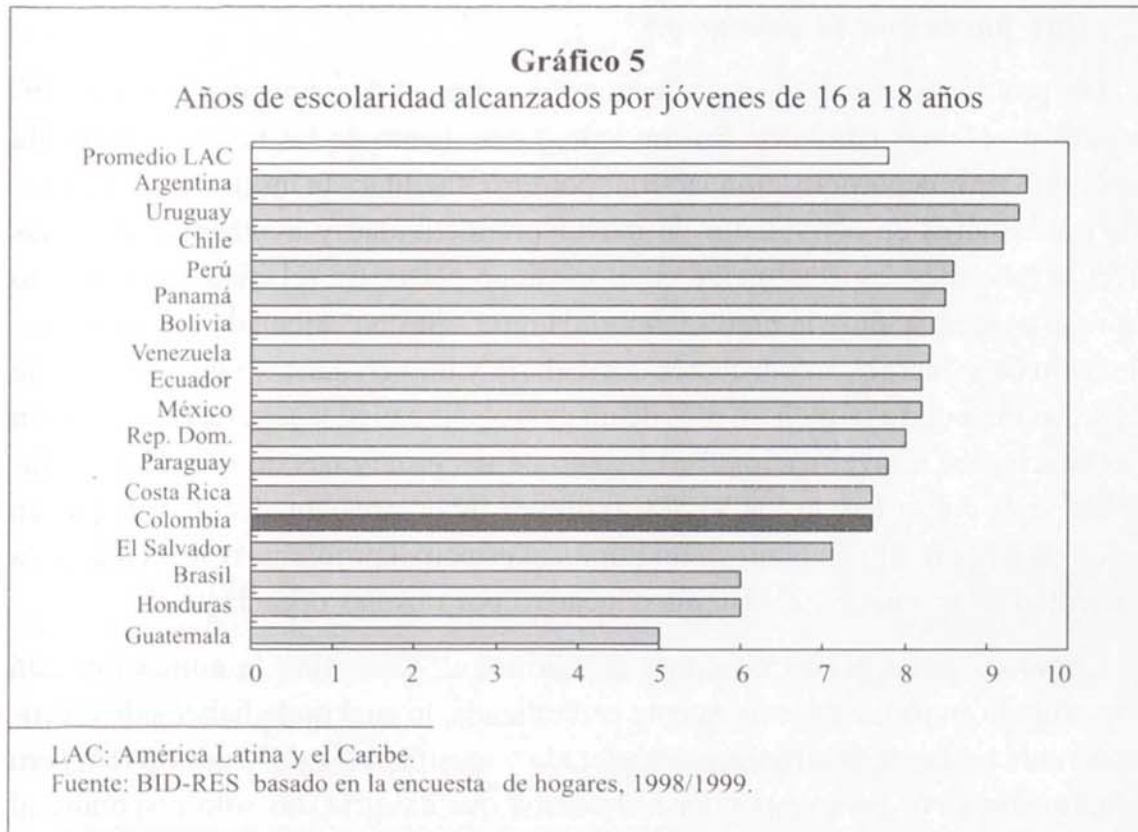
Una razón adicional por la cual la oferta ha incidido en el problema laboral colombiano es el nivel educativo de los nuevos entrantes. Como en otros países de la región, en Colombia los niveles promedios de educación han tendido a aumentar en cada generación respecto a la anterior. Los colombianos que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

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

---

<sup>2</sup> BID (2000), capítulo 2.

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



### C. *¿Qué hacer con la educación?*

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. ¿ES UN PROBLEMA DE DEMANDA?

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

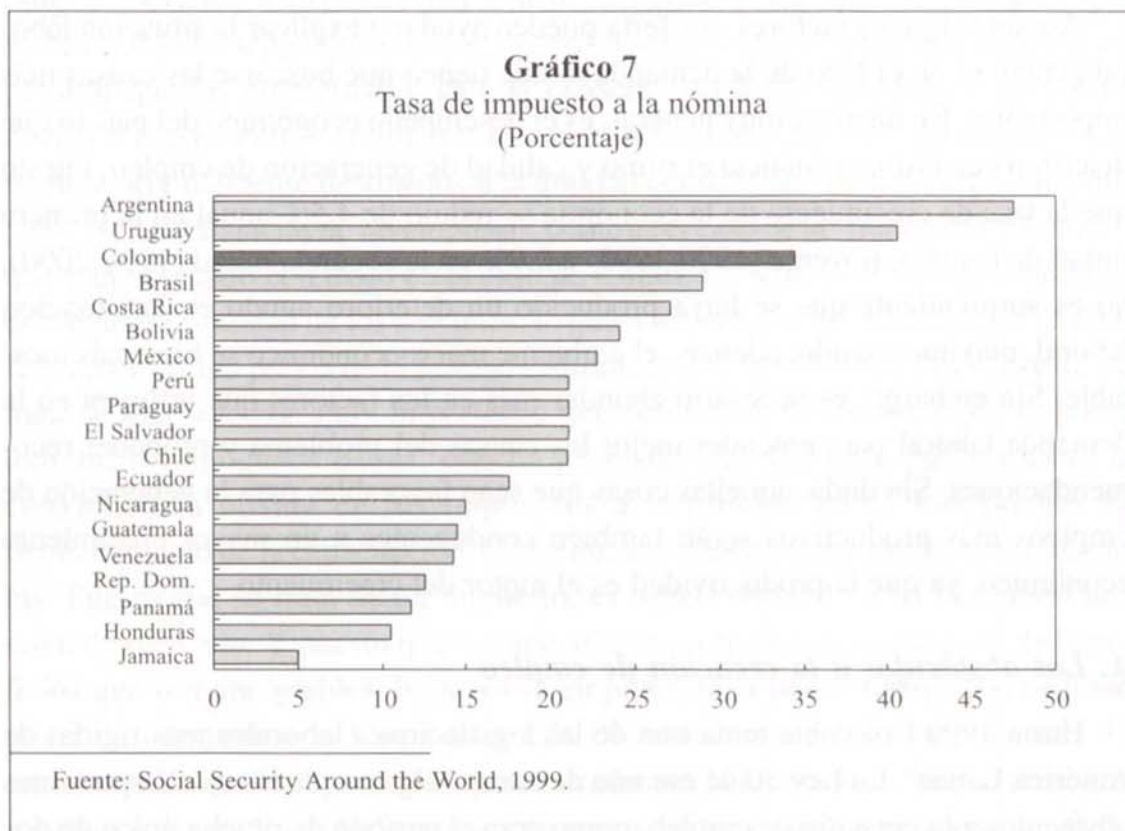
### A. Los obstáculos a la creación de empleo

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

---

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

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



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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

	Sin impuestos	Con impuestos
Empleo formal	8.9	2.7
Empleo informal	(2.6)	(0.9)
Salario real formal	0.3	2.6
Salario real informal	0.3	(2.3)
Desempleo	(1.0)	(0.4)

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

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

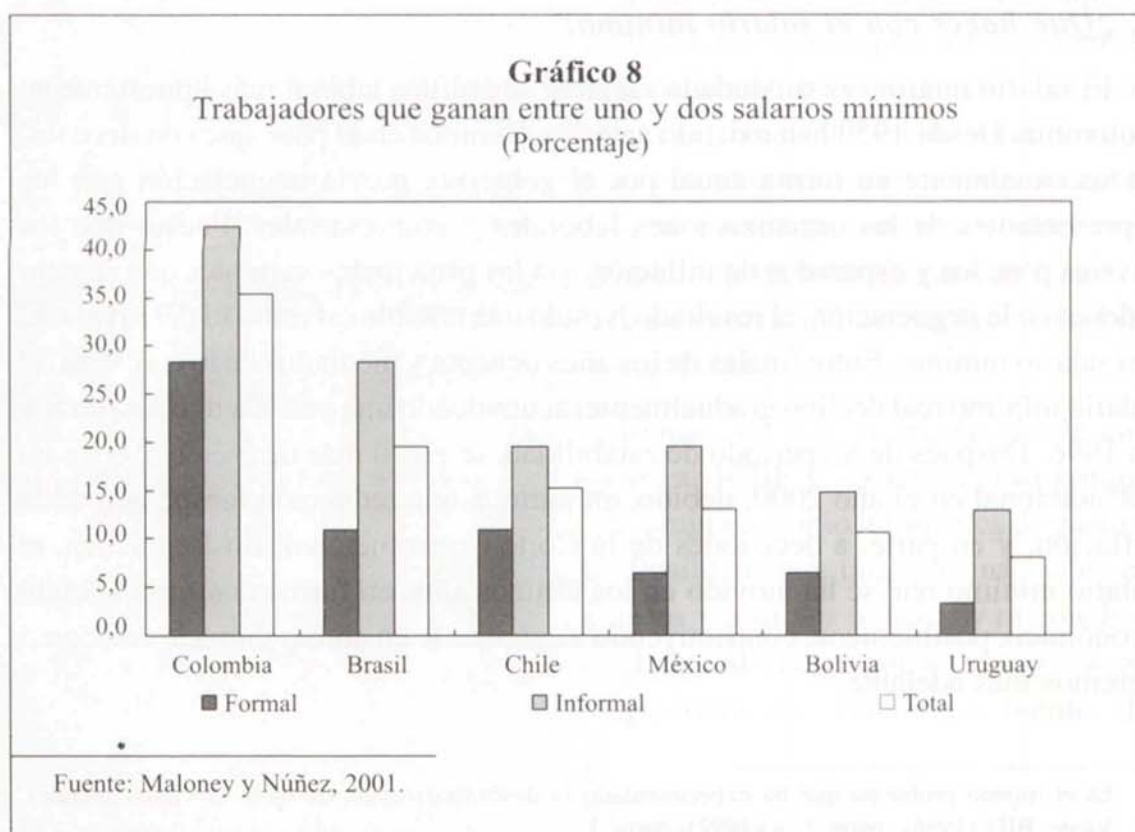
### C. ¿Qué hacer con el salario mínimo?

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

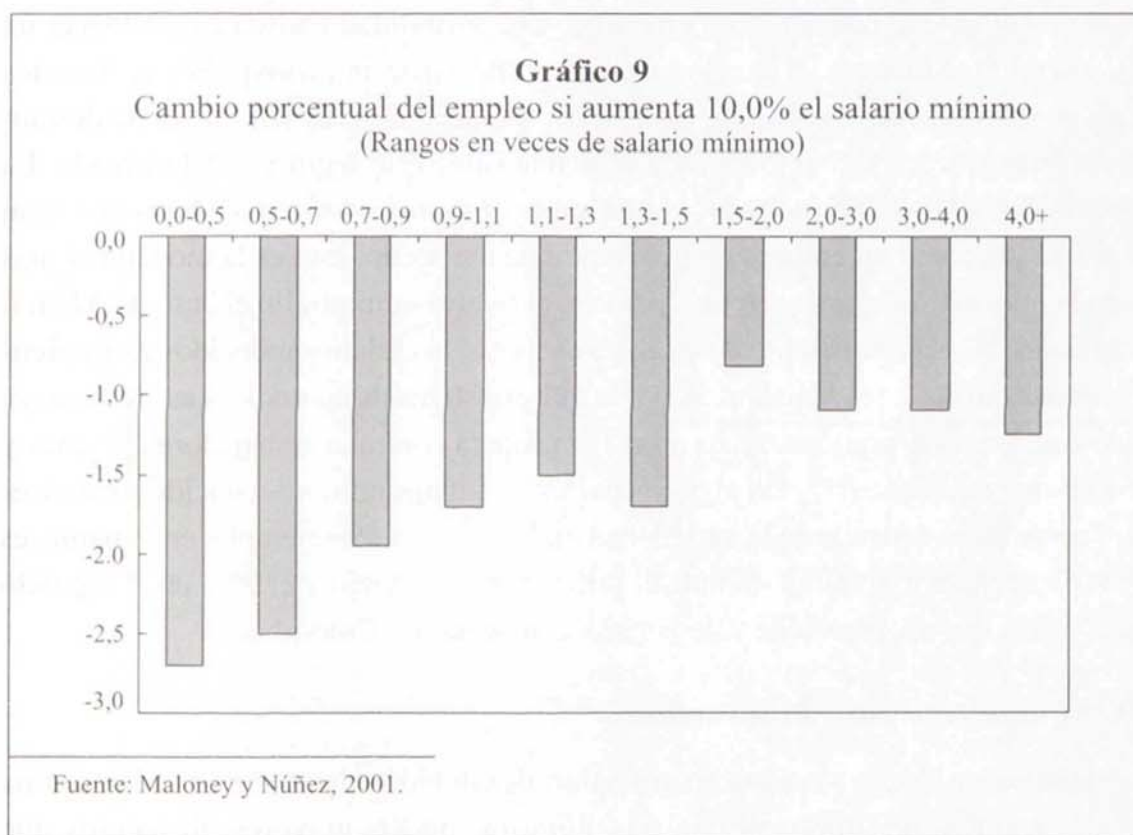
<sup>15</sup> Es el mismo problema que ha experimentado la descentralización de otros servicios sociales. Véase BID (1996), parte 3, y (1997), parte 3.

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

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



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



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

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

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

Fuente: Adaptado de Lora y Henao, 1997.

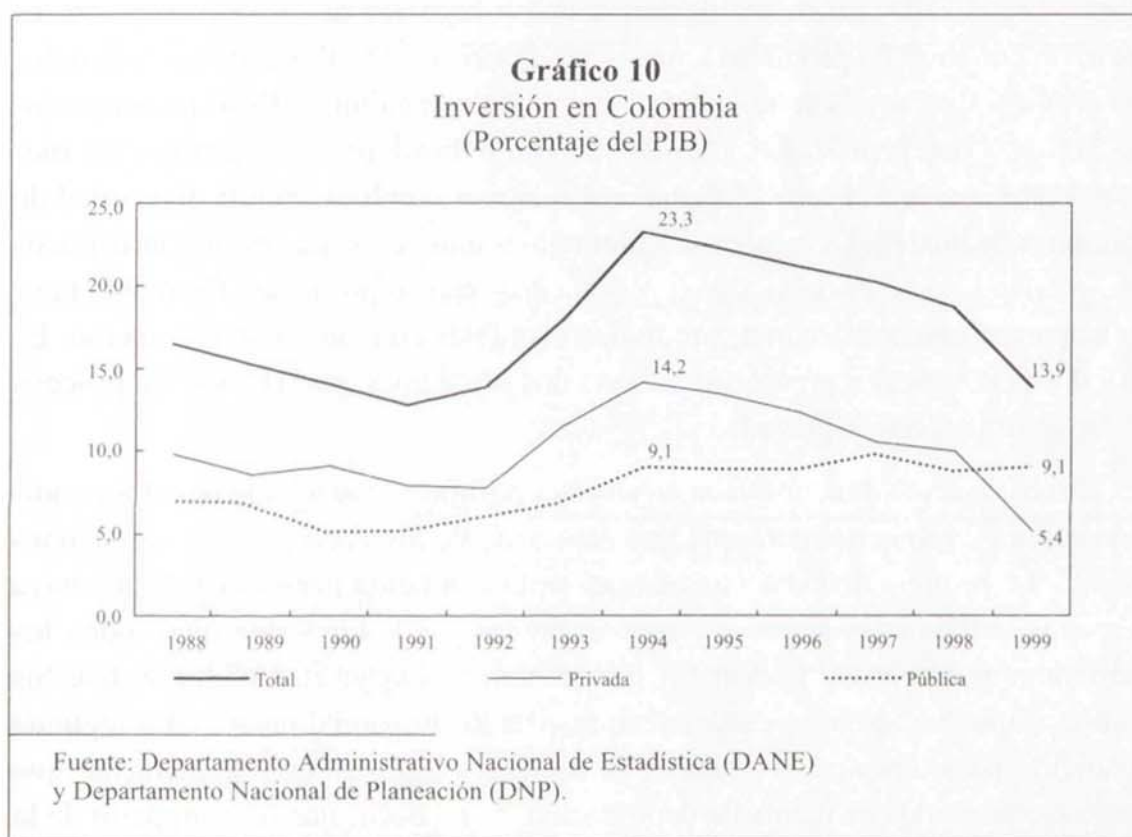
Dado el conflicto que hay entre los objetivos de protección de ingresos y de generación de empleo, es difícil pretender que el salario mínimo pueda ser reducido bruscamente, y esa posibilidad es ahora menor debido a la jurisprudencia de la decisión de la Corte al respecto. Sin embargo, una posibilidad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

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

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

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

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



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

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

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

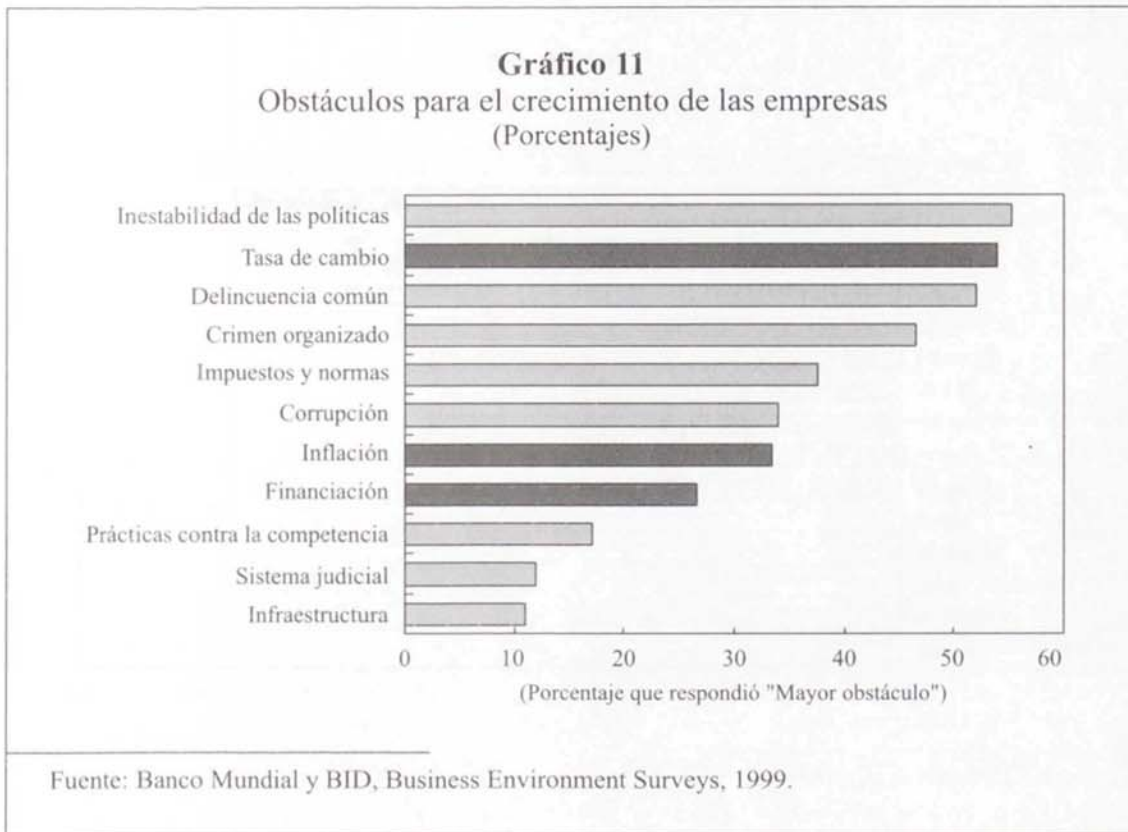
Los empresarios son quienes mejor conocen cuáles son los obstáculos para la expansión de sus empresas. En una encuesta efectuada a mediados de 1999 por el BID y el Banco Mundial, se indagó sobre la gravedad de una serie de posibles obstáculos para la operación y crecimiento de las firmas. Diversas variables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

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

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

---

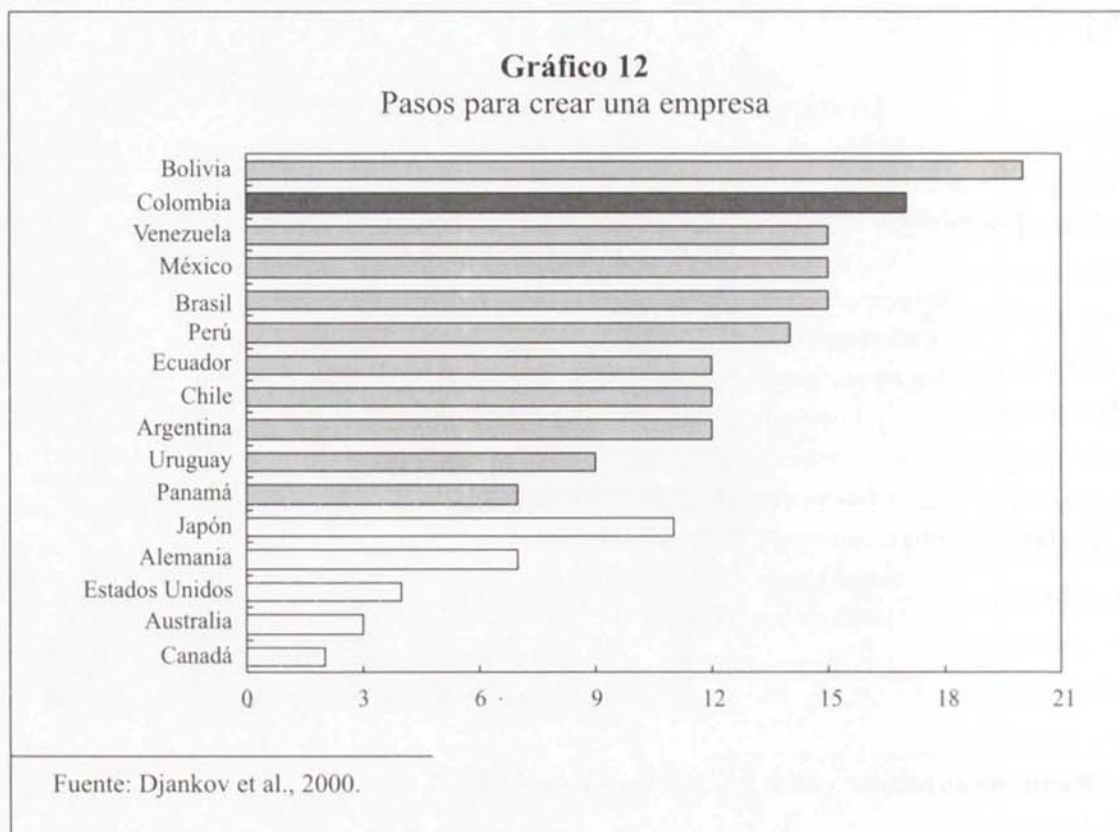
<sup>20</sup> Olson (2000), pp. 195-196.



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

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

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



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

### III. Un momento de oportunidad

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

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



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

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

## REFERENCIAS

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

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

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