

## **PREFACIO A LA REEDICIÓN DEL INFORME DE LA MISIÓN DE EMPLEO**

José Antonio Ocampo

Quiero comenzar celebrando la idea del doctor Diego Pizano, felizmente acogida por el Banco de la República, de hacer una reedición del informe de la Misión de Empleo que convocó en 1985-1986 la administración del presidente Belisario Betancur, y que fue publicada en su momento con el título *El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas*. Este documento forma parte de una serie de informes similares de misiones que han convocado múltiples gobiernos colombianos, y que no solamente han realizado diagnósticos, sino también elaborado propuestas para hacer frente a distintos desafíos que ha enfrentado el país a lo largo de su historia.

Esta edición se publica, además, en honor a un gran economista colombiano, el profesor Manuel Ramírez, fallecido hace cerca de cinco años, con quien tuve la oportunidad de coordinar la Misión, bajo la dirección del gran economista del desarrollo, el profesor Hollis Chenery. La Misión contó con trece excelentes miembros de su Comisión Técnica, entre ellos el doctor Pizano, quien fue el gran impulsor de nuestros trabajos.

Como tuve la oportunidad de manifestarlo con ocasión del homenaje y el libro que en su honor publicó la Academia Colombia de Ciencias Económicas, Manuel fue en nuestro país el pionero y, aún más, el maestro del modelaje macroeconómico, pero también un excelente analista de múltiples temas macro y, especialmente, microeconómicos. Como economista matemático, tuvo además la gran virtud de entender que la matemática era, ante todo, un instrumento para comprender la realidad, pero no la realidad misma; un hecho que desafortunadamente muchos

economistas ignoran hasta nuestros días. Como bien lo caracterizó la mesa directiva de la Academia, fue un “modernizador de la ciencia económica”.

En la Misión de Empleo tuve la oportunidad directa de constatar sus enormes conocimientos, su capacidad para modelar y, sobre todo, para discutir con una capacidad analítica excepcional, pero también con enorme realismo los complejos temas que tuvimos a nuestro cargo. Más allá de sus cualidades como investigador, vale la pena resaltar su inmensa vocación de profesor, lo cual se reflejó en el cariño de muchos de sus estudiantes a los cuales introdujo por las áridas tierras de la econometría y la economía matemática. Y, aún más, conviene resaltar su espíritu pluralista, su humildad y su escaso deseo de figuración pública.

La semblanza de Manuel que hace el profesor Carlos Andrés Álvarez en esta publicación es, por tanto, muy precisa, en particular la apreciación según la cual fue un gran formador de economistas, como profesor que fue de las facultades de economía de la Universidad de los Andes y, en los últimos años de su vida, de la Universidad del Rosario.

A estas consideraciones, quiero agregar también un homenaje a otro economista fallecido, quien nos acompañó como secretario técnico de la Misión: Juan Luis Londoño; en ese entonces un joven economista de menos de treinta años. Con el rigor que ya mostraba, su capacidad para extraer toda la información posible de los datos estadísticos y su ya prometedora aptitud analítica fue clave, en particular, para enriquecer el diagnóstico del informe de la Misión.

\*\*\*

Las circunstancias económicas que llevaron a la administración Betancur a convocar la Misión no fueron, por supuesto, las más afortunadas. América Latina estaba inmersa en una crisis de deuda y, aunque Colombia era reconocida ampliamente como un país que había evitado el sobreendeudamiento externo (más durante la administración López que durante la administración Turbay), estaba experimentado una crisis importante, hasta entonces la más severa desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Sus efectos principales eran los altos déficit de la balanza de pagos y fiscal, asociados en el primer caso a una evidente sobrevaluación del peso, así como una crisis financiera interna y una desaceleración del crecimiento económico.

Como lo señaló la Misión, el reflejo de esta desaceleración fue un fuerte aumento en el desempleo abierto, de la informalidad laboral y una caída notoria de los ingresos de los trabajadores informales, urbanos y rurales. Este deterioro afectó con mayor severidad a las mujeres y a los jóvenes, a las personas con educación intermedia (secundaria completa o incompleta) y a ciertas regiones, y

volvió a ampliar la brecha entre los ingresos urbano y rural, que se había reducido en la década de los setenta, en particular durante los años de la bonanza cafetera de ese entonces.

La Misión organizó sus trabajos en torno a tres grandes bloques temáticos. El primero fue el análisis de las tendencias del mercado laboral (empleo, desempleo, informalidad e ingresos laborales) y su relación con la evolución de la actividad económica y con otros factores de más largo plazo que estaban afectando al mercado de trabajo. El segundo fue el marco institucional en el cual se encuadraban las relaciones laborales: la legislación laboral, el régimen de seguridad social, el sindicalismo y las instituciones tripartitas de concertación. La tercera fue una proyección de la situación macroeconómica y laboral hasta finales del siglo XX para cumplir metas específicas en materia de empleo. Esto último requirió la elaboración de un modelo detallado de la economía colombiana, que estuvo precisamente a cargo de Manuel.

Sobre el primero de estos temas, la Misión resaltó que, aparte de los problemas de corto plazo generados por la coyuntura económica mencionada, el mercado laboral estaba afectado por otras tendencias de más largo plazo y algunos problemas estructurales importantes. Entre los factores de largo plazo, los dos más importantes eran aquellos asociados con los fenómenos demográficos y con el avance educativo del país. Sobre los primeros, ya había pasado la explosión demográfica, pero se estaba reflejando con rezago en un aumento rápido de la población económicamente activa, tanto por la entrada al mercado de trabajo de las nuevas generaciones como por el aumento de la participación laboral femenina. En materia educativa, una proporción creciente de la nueva fuerza de trabajo tenía ya educación secundaria y esta tendencia se estaba acentuando. Por su parte, entre los problemas estructurales del mercado de trabajo, la Misión resaltó los altos niveles de informalidad, la alta rotación laboral y el alto nivel de “desempleo estructural”, que se reflejaban en el hecho de que la tasa de desocupación nunca había disminuido por debajo del 8%, una tasa alta para los patrones latinoamericanos y mundiales.

Sobre los temas institucionales, la Misión se orientó a analizar, en primer término, algunos elementos de la legislación laboral que recargaban el costo de contratar mano de obra en forma estable, entre los cuales se destacaba el entonces llamado régimen de retroactividad de las cesantías, que implicaba elevadísimos costos de contratar mano de obra por períodos largos cuando los trabajadores retiraban sus cesantías. A ello se agregó el énfasis en el escaso acceso de los trabajadores al sistema de seguridad social y el colapso que ya estaba experimentando la afiliación al sindicalismo, especialmente en el sector privado. Desde una perspectiva más positiva, el país contaba con instituciones tripartitas de concertación que constituían un buen marco para la negociación de políticas laborales.

Las recomendaciones en este campo incluyeron las de utilizar más activamente ese marco de concertación (con el concurso de las centrales sindicales, entonces excluidas de dichos órganos), fortalecer el sindicalismo, revisar algunas normas de la legislación laboral y mejorar los mecanismos de política para apoyar las empresas más pequeñas (incluidas las microempresas) y realizar programas de empleo de emergencia en coyunturas críticas. En retrospectiva, un área que la Misión no puso en el centro de su atención fue la de la capacitación laboral y formación profesional.

Las proyecciones macroeconómicas señalaron, por su parte, que dado el crecimiento todavía muy rápido de la población económicamente activa urbana (del 4% en el resto de la década de los ochenta), la economía tenía que crecer al 6% por año para regresar a la tasa de desempleo urbano del 8%. Debido a la disminución en el crecimiento de la fuerza laboral, los requisitos de expansión económica eran menores para los años noventa: del 4,5% anual. Todo ello exigía, sin embargo, acciones importantes en tres frentes: 1) la mayor generación de divisas, lo que a juicio de la Misión demandaba cambios estructurales profundos, en especial mediante un nuevo salto en materia de aumento y diversificaciones de las exportaciones no tradicionales apoyadas por una tasa de cambio competitiva y la profundización de la producción industrial hacia ramas productoras de bienes de capital; 2) la elevación de la tasa de inversión al menos al 24% del PIB, apoyada por un aumento también importante en la tasa de ahorro, y 3) dados los escasos márgenes para una política fiscal expansiva con que contaba el país, la reorientación de la inversión pública hacia áreas con mayor contenido de mano de obra nacional y hacia gastos sociales con fuerte impacto redistributivo.

El último párrafo del resumen ejecutivo del informe de la Misión recoge de manera muy clara el espíritu de sus propuestas: “Sólo una combinación equilibrada de políticas macroeconómicas sanamente expansivas, de estrategias de desarrollo que induzcan los cambios estructurales requeridos y de reformas institucionales acordes con nuestras formas de convivencia social pondrán ponernos de nuevo en la senda del desarrollo económico y social que el país exige”.

\*\*\*

Cabe resaltar que la evolución posterior de la economía, del mercado de trabajo y de la institucionalidad laboral mostró avances, pero también vacíos. El crecimiento económico ya estaba en reactivación cuando la Misión entregó su informe, gracias a la minibonanza cafetera de 1986, pero comenzó a desacelerarse desde 1988. En su conjunto, el crecimiento económico del período 1985-1990 fue del

4,5% anual, muy distante de la meta fijada por la Misión. En la década de los noventa tampoco se logró la tasa requerida, ya que el crecimiento solo alcanzó un 3,9% anual en 1990-1997, antes de que la economía del país se sumiera en 1999 en la peor recesión desde que existen registros de las cuentas nacionales. Es cierto que entre 1993 y 1995 se alcanzaron ritmos más dinámicos, pero solo se logró con un auge de la demanda agregada, que se tradujo en un nuevo déficit externo que solo se corrigió con la crisis de fin de siglo. Por tanto, fue solamente durante el auge de precios de productos básicos que se experimentó entre 2003 y 2014 que se alcanzaron los crecimientos que la Misión consideró deseables: 4,8% por año. Esto ha sido sucedido por una nueva coyuntura de desaceleración económica, desencadenada por el colapso del precio del petróleo a mediados de 2014.

Cabe agregar que la razón de estos patrones tiene que ver con no haber cumplido los requisitos que la Misión planteó para ponernos en una senda de rápido crecimiento. La tasa de inversión solo superó la meta de la Misión durante algunos años de mediados de los noventa, antes de sumirse, sin embargo, en una de las caídas más fuertes de la historia durante la crisis de fin de siglo. Solo a partir de 2008 ha superado por varios años la meta del 24% del PIB, aunque muy sesgada por las inversiones petroleras y la construcción. Conviene anotar que uno de los problemas adicionales que hemos enfrentado es la fuerte vulnerabilidad del crecimiento económico a choques externos negativos, entre los que se destaca, por supuesto, el que experimentó un amplio grupo de economías emergentes a partir de las crisis que comenzaron a sufrir las economías de Asia Oriental en 1997 y su difusión posterior a Rusia en 1998. En esta materia hemos avanzado durante el nuevo siglo, pero aun así la economía ha transitado de nuevo por una desaceleración fuerte a causa de la caída del precio del petróleo.

Aún más preocupante, no se han cumplido los objetivos de cambio estructural que planteó la Misión, y antes bien ha habido un claro retroceso de la producción agrícola e industrial desde la apertura económica de comienzos de los años noventa. Uno de los problemas fundamentales ha sido la trayectoria volátil de la tasa de cambio real, que experimentó fuertes períodos de revaluación real durante los auges de los años noventa y durante el auge de precios de productos básicos del nuevo siglo. A diferencia de la tendencia a la diversificación exportadora que sí se logró en la segunda mitad de los años ochenta, los auges exportadores que ha experimentado el país con posterioridad han estado basados en el petróleo. Por este motivo, hoy se plantea de nuevo la necesidad de una gran revolución en materia de estructura exportadora y productiva, en términos muy similares a los que planteó la Misión hace treinta años.

Los resultados en materia de empleo han dependido estrechamente del ciclo económico y han sido, por lo tanto, variables<sup>1</sup>. La tasa de participación laboral ha mantenido en general una tendencia ascendente, aunque con un interesante patrón de estancamiento o reducción durante períodos de auge económico (en 1993-1996 y aún más en 2003-2009), de alguna manera reflejando el hecho de que las buenas condiciones laborales hacen que los trabajadores marginales de los hogares se retiren temporalmente del mercado; un hecho que señaló, sin duda, la Misión en su informe. Durante los años noventa la tasa de desempleo urbano alcanzó temporalmente el nivel más bajo de su historia (en torno al 7% en 1993-1994), pero esto fue posible en parte por la disminución en la participación laboral ya señalada: la tasa de ocupación urbana (la proporción de la población en edad de trabajar empleada) tuvo una tendencia al estancamiento o la reducción a mediados de los años noventa, debido en gran medida al efecto de la apertura económica sobre los sectores agropecuarios e industriales.

La crisis de finales del siglo XX fue devastadora en su impacto sobre el mercado laboral, y la recuperación posterior solo compensó sus efectos negativos con un gran rezago. En efecto, el deterioro en los indicadores de ingresos, la caída del empleo asalariado y el aumento del desempleo (especialmente de larga duración) fueron rápidos y la recuperación posterior lenta. Los más golpeados por la crisis en materia de ingresos fueron los hogares más pobres, en tanto que los sectores medios, que dependen más del trabajo asalariado, sufrieron menos en tal sentido, pero enfrentaron el deterioro de las oportunidades de empleo. Además, se registró un fuerte deterioro en la calidad de los puestos de trabajo, los cuales se concentraron crecientemente en ocupaciones por cuenta propia y con menores niveles de ingreso. Como resultado de ello, el mercado de trabajo experimentó un proceso acelerado de informalización, que alcanzó un pico de cerca del 63% en 2003 en las trece principales ciudades<sup>2</sup>.

La mejoría más significativa de los indicadores laborales se experimentó durante el período de crecimiento económico de 2003-2014. Después de la explosión del desempleo abierto durante la crisis de fin de siglo, cuando alcanzó niveles cercanos al 20%, se redujo a niveles de un dígito al final del auge. Sin embargo, la recuperación de los indicadores de empleo fue tardía y en realidad solo se materializó con fuerza a partir de 2007. Antes de ello, la baja en la tasa

---

<sup>1</sup> Debe anotarse que los cambios metodológicos de las encuestas de hogares desde 2000 hacen que las cifras más recientes no sean estrictamente comparables con las anteriores.

<sup>2</sup> Los trabajadores informales se definen en esta estimación como los que trabajan como ayudantes no remunerados, en el servicio doméstico, por cuenta propia (excepto profesionales y técnicos) o se emplean como asalariados en empresas de hasta diez trabajadores.

de desempleo estuvo asociada con una disminución en la participación laboral, gracias, sin duda, a la mejoría en las condiciones de ocupación. Una vez se inició, el crecimiento en la tasa de ocupación fue muy rápido: el 62,7% de la población en edad de trabajar de las trece principales ciudades tenía empleo en 2014, un aumento de 9 puntos porcentuales en relación con el promedio de 2003-2006.

Esto coincidió con una disminución de la informalidad laboral, pero este proceso ha sido tardío y mucho menos marcado. De hecho, aunque se redujeron en relación con el pico alcanzado en 2003, los niveles de informalidad durante todo el auge de 2003-2014 se mantuvieron por encima de los de mediados de los noventa. La disminución que se dio al final del auge fue moderada y los niveles de informalidad siguieron siendo muy superiores al promedio de América Latina. De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la informalidad se redujo en Colombia en torno al 45% en 2001-2011 al 42,5% en 2014, pero estos registros son muy inferiores a los del conjunto de la región, donde eran del 22,8% en ese último año<sup>3</sup>.

Esto es lo que también indican las estimaciones de Hugo López sobre la evolución del “empleo moderno” (asalariados públicos y privados más trabajadores independientes con alguna educación superior). Sus datos muestran una mejoría en las siete principales ciudades entre mediados de los años ochenta y 1993, seguida por un deterioro, en particular durante la crisis de fin de siglo. El indicador mejoró durante el auge posterior, pero solo superó en 2011-2012 (y de manera marginal) el pico alcanzado en 1993<sup>4</sup>. De acuerdo con este autor, este tipo de empleo ha estado sesgado crecientemente en favor del trabajo con alguna formación superior, lo cual coincide con la mejoría en los niveles educativos de la población.

La reforma laboral de 1990 adoptó algunos de las recomendaciones de la Misión, en especial la reducción de los costos del régimen de cesantías y algunas normas de protección sindical. Introdujo, además, la contratación de trabajadores de más de diez salarios mínimos mediante el “salario integral” y facilitó el empleo temporal y los despidos, aunque sujetos a justa causa y a mayores indemnizaciones. La reforma laboral de 2002, adoptada en medio de la peor crisis de

---

<sup>3</sup> Los datos de la Cepal se refieren a lo que se denomina “trabajadores de baja productividad” y no son enteramente comparables con los otros datos mencionados (fuente DANE), pero el concepto de informalidad es similar. Para los indicadores parciales que estima la Cepal para Colombia en los años noventa, los datos recientes resultan también más elevados que los de entonces.

<sup>4</sup> Hugo López, “El mercado laboral colombiano: tendencias de largo plazo”, en Luis Eduardo Arango y Franz Hamann (eds.), *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones*, Bogotá, Banco de la República, capítulo 2, 2012. Los niveles correspondientes son: 31,7% en 1985, 37,5% en 1993, 32,4% en 2001, 36,4% en 2007 y 38,4% en 2011-2012.

empleo de la historia, intentó acelerar la recuperación del empleo, mediante el incentivo a la contratación de aprendices, la ampliación de la jornada de trabajo ordinario, la reducción de los sobrecargos salariales por festivos y dominicales, y la disminución de la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años de servicios. Los efectos de estas normas han sido, en el mejor de los casos, modestos, pero pueden haber incentivado el trabajo precario, en contra de lo que pretendió la Misión de Empleo.

La reforma más importante ha sido, sin duda, la de la seguridad social de 1993, que ha logrado a largo plazo una afiliación casi universal al régimen de seguridad social en salud, aunque todavía en forma muy limitada a pensiones. Sus características siguen siendo, sin embargo, objeto de mucha controversia. Uno de sus efectos fue elevar las cotizaciones a la seguridad social y, por ende, los costos de generar empleo formal. En tal sentido, la reforma tributaria de 2012 redujo los impuestos a la nómina, trasladando al Gobierno los correspondientes a las contribuciones patronales a la seguridad social en salud, así como al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familia (ICBF). En la interpretación de la administración Santos, ello fue clave para reducir la informalidad, medida por la afiliación al régimen de pensiones, que ha sido mucho más acentuada que los indicadores de informalidad por tipo de ocupación ya mencionados.

Cabe agregar, finalmente, que las instituciones de negociación tripartita se han mantenido. Tal vez su efecto más importante ha sido mantener un salario mínimo real en alza y relativamente elevado en comparación con el salario medio. Este efecto es objeto de debate por parte de algunos analistas, pero ha contribuido al aumento persistente, aunque moderado, de los salarios reales en Colombia. En todo caso, casi nunca se logra un acuerdo sobre el salario mínimo, el cual termina siendo decretado por el Gobierno, y la concertación ha sido menos efectiva en otros campos.

Como un todo, el escenario actual es, por tanto, de luces y sombras, aunque sin duda menos sombras en materia laboral que cuando la Misión de Empleo presentó sus recomendaciones. Hoy hay una población trabajadora más ocupada, con mejores salarios y niveles de educación y con acceso casi universal a seguridad social en salud. Por el lado negativo, la informalidad laboral urbana es más alta que entonces, la cobertura del sistema pensional sigue siendo baja, y hemos retornado a los problemas de estructura productiva que la Misión planteó entonces y que deben superarse si el país desea crecer rápidamente. La institucionalidad tripartita se ha mantenido, aunque sus efectos concretos han seguido siendo modestos.

Bogotá, 2017