

COMENTARIOS.

EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO: SÍ HAY SALIDA

ARMANDO MONTENEGRO*

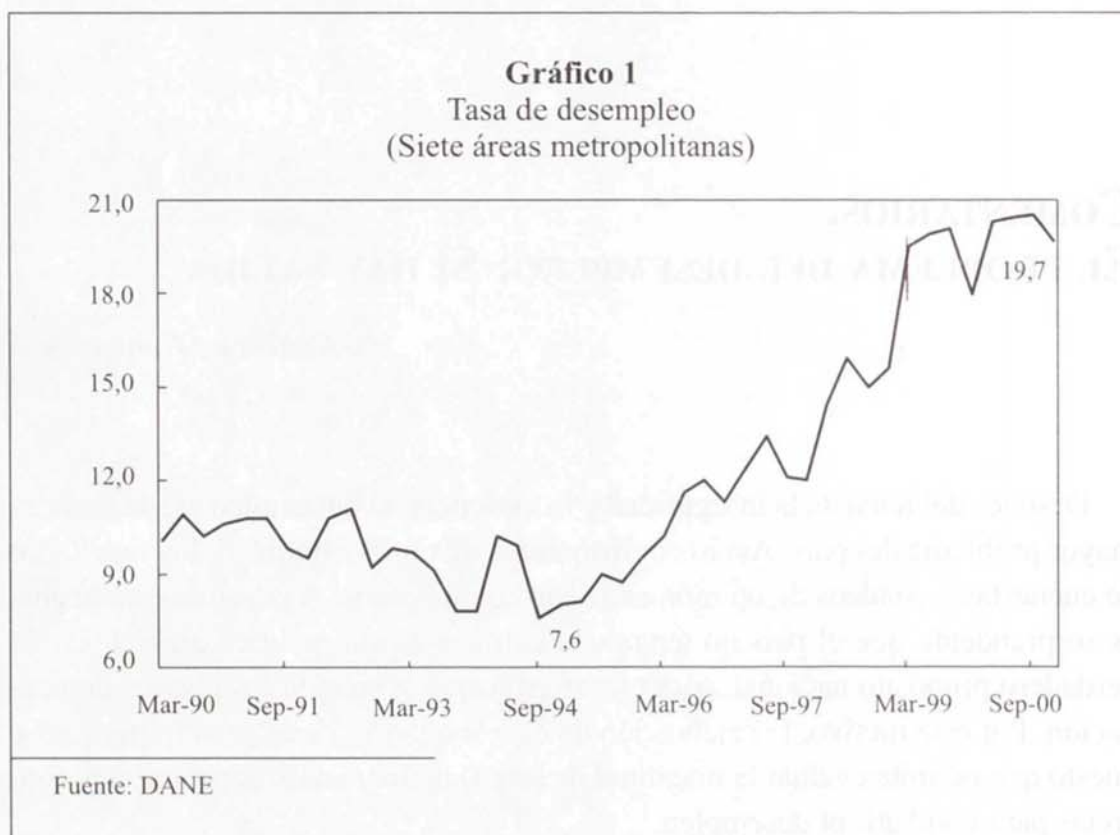
Después del tema de la inseguridad y la violencia, el desempleo es, de lejos, el mayor problema del país. Así lo confirman los distintos estudios y los resultados de encuestas y sondeos de opinión entre los colombianos. A pesar de este hecho, es sorprendente que el país no tenga una estrategia, una política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

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

I. EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO

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

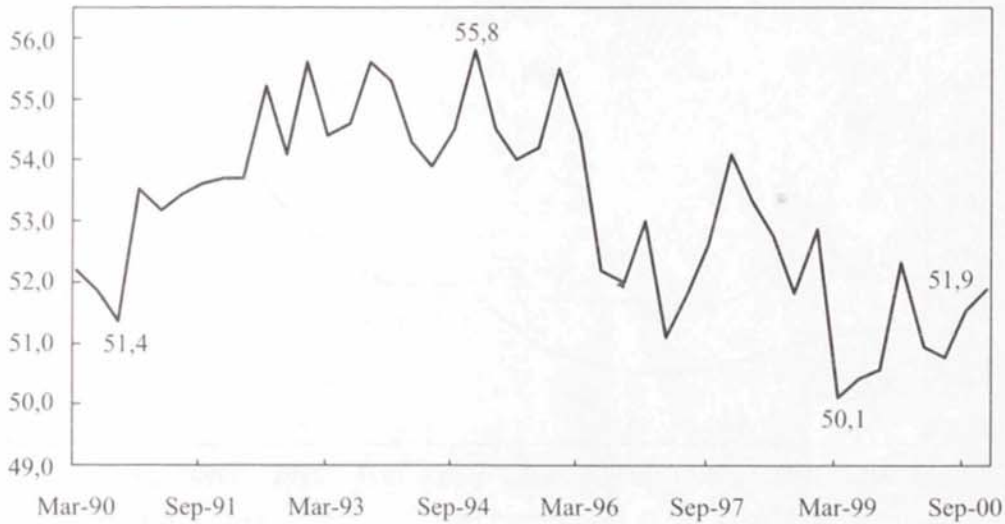
* Ph. D. de la Universidad de Nueva York. Se desempeñó como director de ANIF hasta 2000, y en el pasado ocupó los siguientes cargos: director del Departamento Nacional de Planeación, director ejecutivo alterno del Banco Mundial, consultor internacional, asesor para el Gobierno colombiano en asuntos cafeteros,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



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

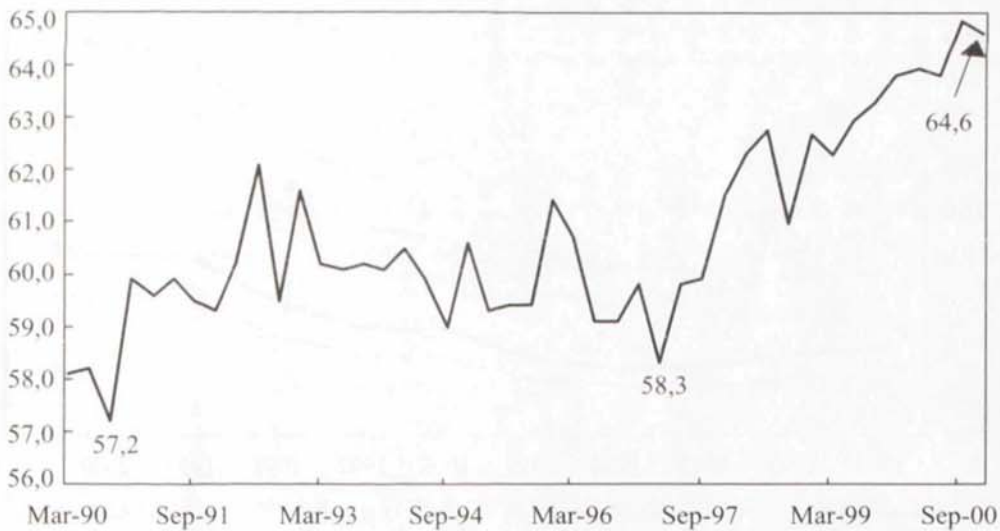
El impacto del mayor desempleo se concentró en la población más vulnerable: especialmente en los jóvenes, las mujeres y, en general, los más pobres. Mientras que la tasa de desempleo de los hombres era del 16,9% en septiembre de 2000, la de las mujeres ascendía al 24,5% (Gráfico 4). Por su parte, mientras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

Gráfico 2
Tasa de ocupación
(Siete áreas metropolitanas)



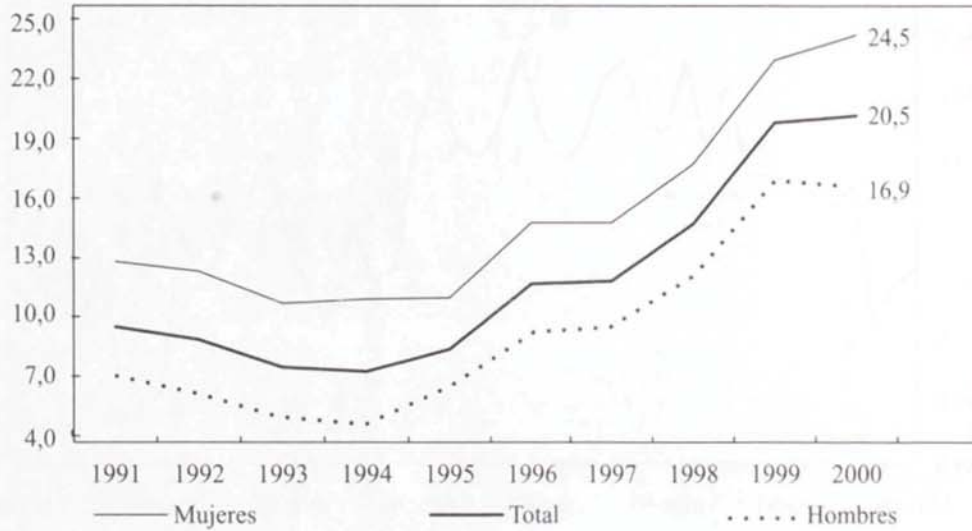
Fuente: DANE

Gráfico 3
Tasa global de participación
(Siete áreas metropolitanas)



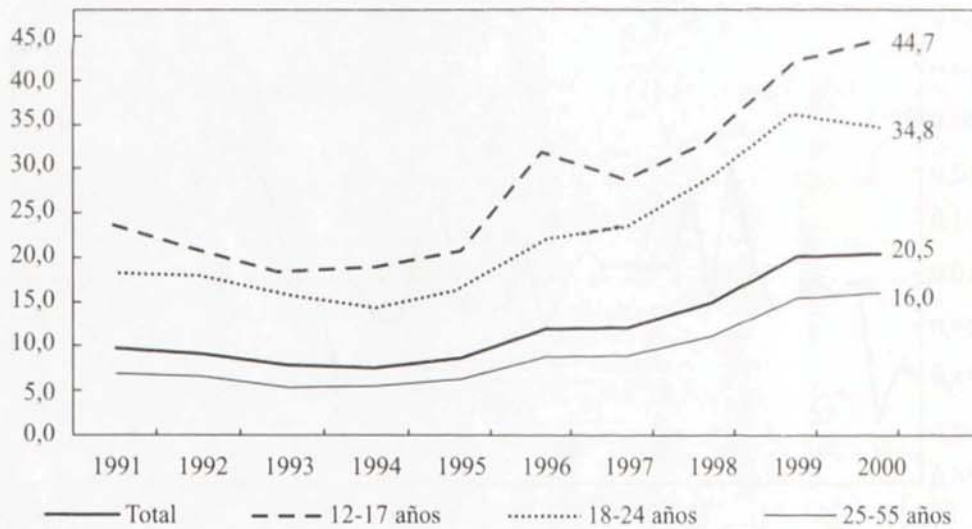
Fuente: DANE

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



Fuente: DANE

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



Fuente: DANE

II. LAS CAUSAS DEL DESEMPLEO

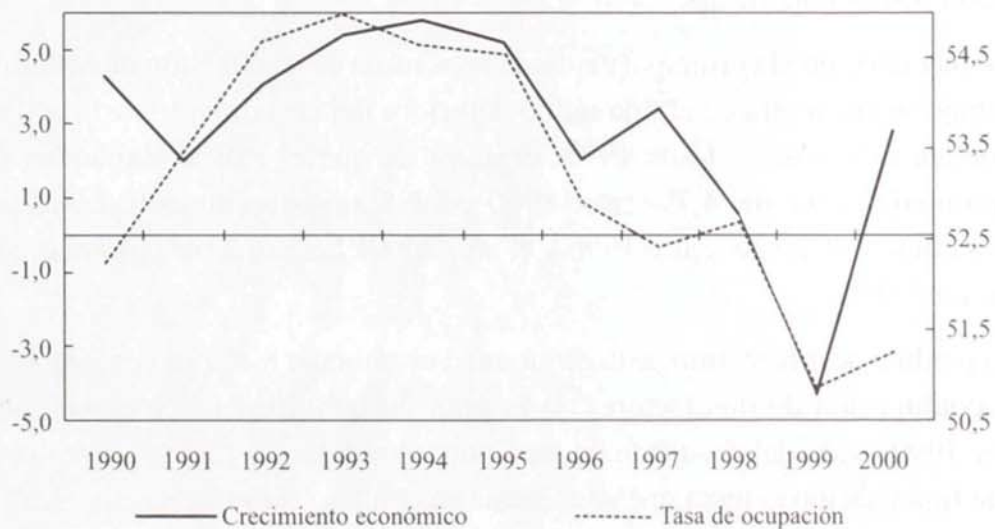
Ya que el aumento del desempleo se origina simultáneamente en una caída de la demanda de trabajo y en un aumento de la oferta laboral, es necesario explicar, por separado, estos fenómenos.

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

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

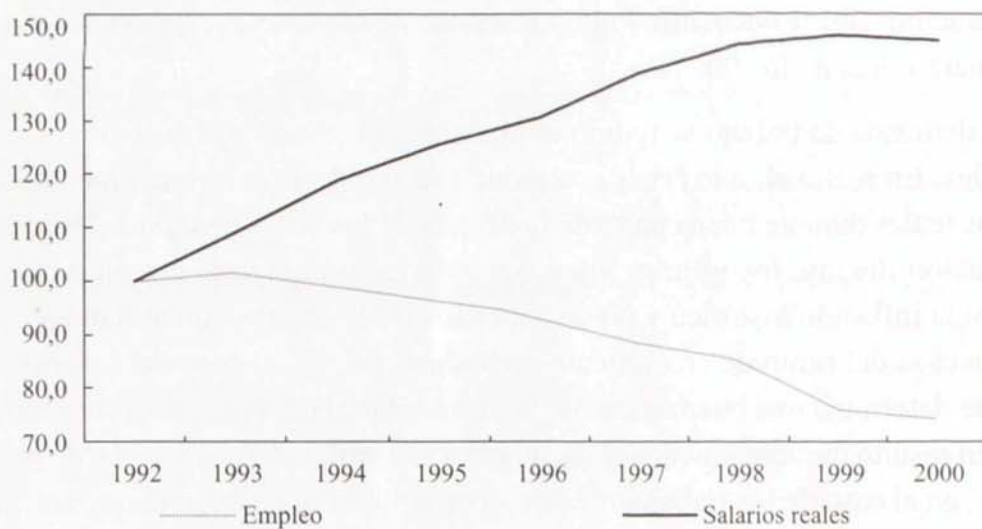
La demanda de trabajo se redujo también por el severo aumento de los costos laborales. En realidad, a la crisis económica se sumó el fuerte incremento de los salarios reales durante buena parte de la década de los 90. A pesar del descenso de la inflación durante los últimos años, los salarios nominales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

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



Fuente: DANE

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



Fuente: DANE

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

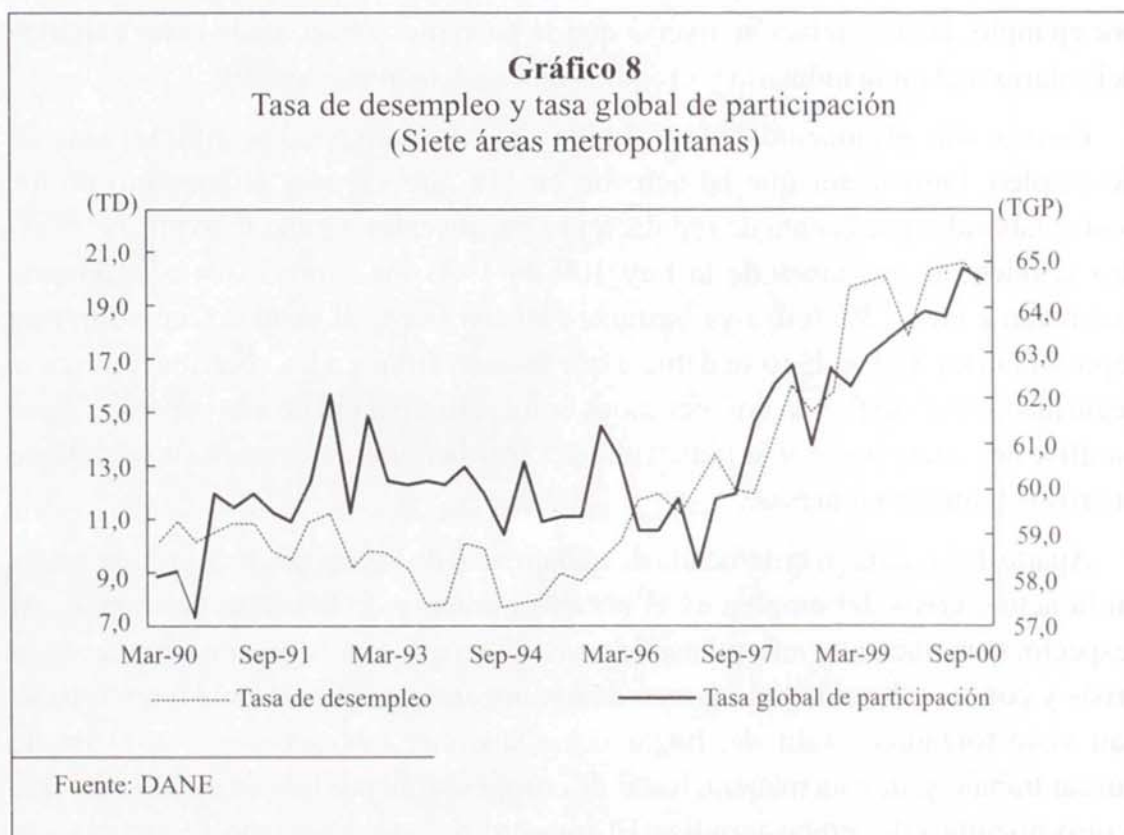
Pero no sólo el aumento de los salarios reales ha conspirado contra la creación de empleo. Otro factor que ha actuado en esa dirección es el aumento de los costos laborales por cuenta de regulaciones parafiscales. Como lo explica el Cuadro 1, mientras que antes de la Ley 100 de 1993 los sobrecostos a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

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

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

Cuadro 1
Sobrecostos a la nómina

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



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

III. LA POLÍTICA VIGENTE

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

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

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

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

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

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

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

IV. PROPUESTAS ALTERNATIVAS Y OBSTÁCULOS

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

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

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

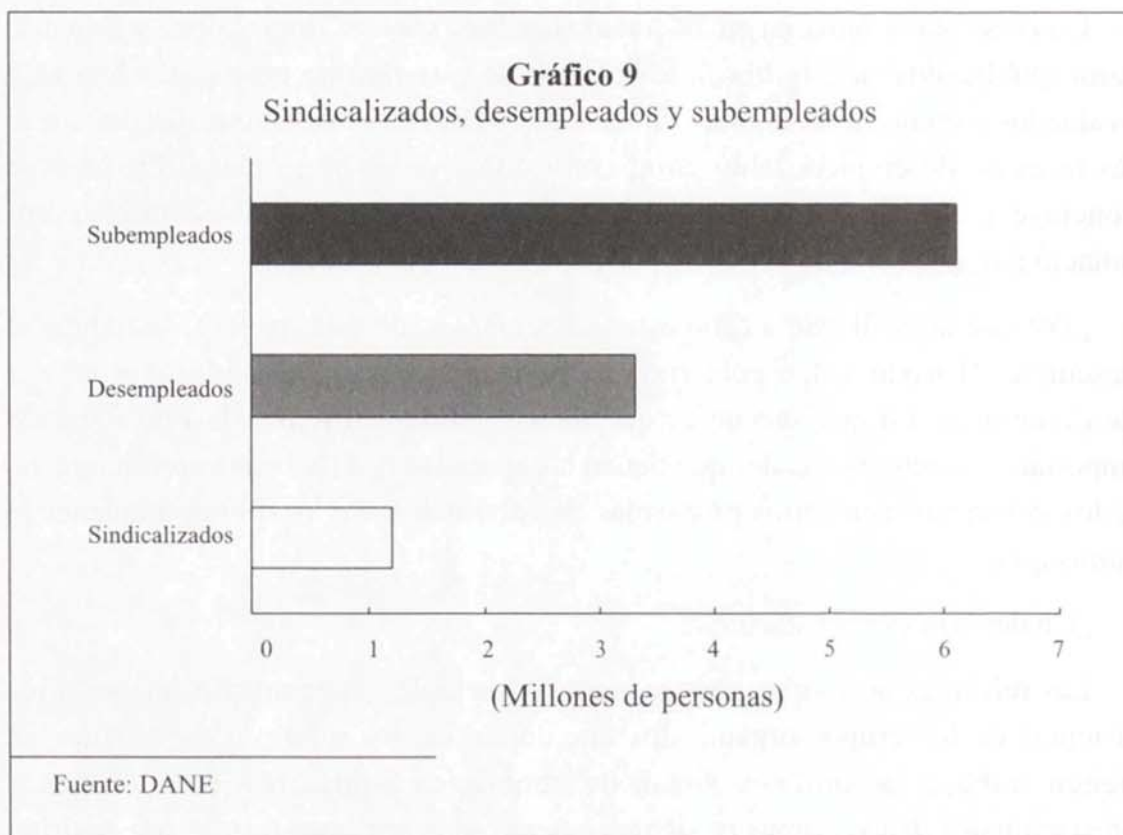
¿Por qué no se llevan a cabo estas soluciones y, de esta manera, se reduce el desempleo? En realidad, el gobierno y los políticos conocen las salidas al problema de desempleo. Lo que sucede es que dichas salidas enfrentan la oposición de importantes intereses creados que tienen la capacidad de bloquear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

¿Cuáles son esos obstáculos?

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

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

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



V. CONCLUSIONES

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

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

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

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