



# Misión de Empleo

## Informe final

### julio de 1986

Hollis B. Chenery

Director de la Misión de Empleo,  
1986

José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez  
Coordinadores nacionales de la Misión de Empleo,  
1986

bi-

CENTENARIO DE  
UNA NACIÓN  
EN EL MUNDO





# MISIÓN DE EMPLEO

## Informe final

julio de 1986

**bi-**  
CENTENARIO DE  
UNA NACIÓN  
EN EL MUNDO



Banco de la República



# MISIÓN DE EMPLEO

## Informe final

julio de 1986

**bi-**  
CENTENARIO DE  
UNA NACIÓN  
EN EL MUNDO



Banco de la República

Chenery, Hollis Burnley, 1918-1994.

Misión de empleo. Informe final, julio 1986 / Hollis B. Chenery, Manuel Ramírez, José Antonio Ocampo, textos introductorios Diego Pizano, Andrés Álvarez. -- Bogotá: Banco de la República, 2023. 365 páginas; 23 cm.

1. Empleo - Colombia 2. Mercado laboral - Colombia  
3. Legislación laboral - Colombia 4. Colombia - Política económica I. Ramírez, Manuel, autor II. Ocampo, José Antonio, 1952- , autor III. Pizano, Diego, autor IV. Álvarez, Andrés, autor V. Tit. 331.12 cd 21 ed.

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Director

Hollis B. Chenery

Coordinadores nacionales

José Antonio Ocampo, Manuel Ramírez

Secretario técnico

Juan Luis Londoño

Comisión técnica

Darío Bustamante Roldán, Mario Calderón Rivera, Hernando Gómez Buendía, Hugo López Castaño, Rodrigo Marín Bernal, Óscar Marulanda Gómez, Jorge Méndez Munévar, Francisco Ortega Acosta, Guillermo Perry Rubio, Diego Pizano Salazar, Jorge Ramírez Ocampo, Álvaro Reyes Posada, Hernando Reyes Posada, Hernando Torres Corredor

Investigadores asociados

Arturo García, Fanny Kertzman, José Leibovich, Juan Carlos Ramírez

Consultores

CCRP, CEDE (Universidad de los Andes), CEGA, CID (Universidad Nacional), CIDSE (Universidad del Valle), CIE (Universidad de Antioquia), CRESET, Facultad de Sociología (Universidad Nacional), Fedesarrollo, FEI (Universidad Javeriana), Mauricio Carrizosa, John Cuddington, Rodolfo Heredia, Alberto Hernández, Jaime Lopera, Moshe Syrquin

Marzo de 2023

ISBN impreso 978-958-664-460-0

ISBN digital 978-958-664-465-5

<https://doi.org/10.32468/Ebook.664-465-5>

Diseño de portada

Adrián Díaz

Corrección de estilo

Nelson Rodríguez

Revisión

Andrea Clavijo

Sección de Gestión de Publicaciones

Departamento de Servicios Administrativos

Banco de la República

Armada electrónica y finalización de arte

Asesores Culturales S. A. S.

Las opiniones expresadas en los capítulos de este libro no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

La presente obra es una reedición del informe original de la Misión de Empleo (Misión Chenery), editado y publicado en 1986 por la Contraloría General de la República.

## Contenido

<b>XV</b>	<b>Prefacio a la reedición del informe de la Misión de Empleo</b> José Antonio Ocampo
<b>XXIII</b>	<b>El empleo en Colombia, 1985: toda una Misión</b> Diego Pizano
<b>XLVII</b>	<b>Manuel Ramírez Gómez (Bogotá, 13 de septiembre de 1941-Bogotá, 8 de julio de 2014)</b> Andrés Álvarez
<b>LXVII</b>	<b>La dimensión internacional y macroeconómica del empleo</b> Palabras del presidente Belisario Betancur, al recibir el informe de la Misión de Empleo
<b>LXXIII</b>	<b>Empleo y cambio estructural</b> Hollis B. Chenery
<b>LXXVII</b>	<b>Principales conclusiones y recomendaciones de la misión de empleo</b> José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez Coordinadores nacionales
<b>89</b>	<b>Parte I. La Visión Global</b>
<b>91</b>	<b>Capítulo 1. Actividad económica, y el problema laboral</b>
<b>92</b>	I. La actividad económica
<b>99</b>	II. La oferta de mano de obra
<b>106</b>	III. Algunas consideraciones preliminares sobre empleo, desempleo e ingresos laborales
<b>123</b>	<b>Parte II. El Mercado de Trabajo</b>
<b>125</b>	I. Problemas conceptuales y estadísticos
<b>125</b>	<b>Capítulo 2. El empleo agrícola</b>
<b>127</b>	II. Características del mercado de trabajo rural
<b>136</b>	III. El empleo cafetero
<b>143</b>	IV. Demanda de trabajo en otros cultivos

147	<b>Capítulo 3. El mercado de trabajo urbano</b>
147	I. Breves consideraciones históricas
149	II. Algunas consideraciones conceptuales
150	III. Los componentes del mercado de trabajo urbano: una aproximación
153	IV. La dinámica del empleo
182	V. La dinámica de la oferta laboral
191	VI. La dinámica de los ingresos urbanos
201	<b>Capítulo 4. El desempleo urbano: rasgos básicos de su evolución y estado actual</b>
202	I. La dinámica del desempleo, 1975-1985
205	II. Determinantes del desempleo
210	III. Caracterización del desempleo actual para fines de política
213	IV. Rasgos básicos de la estructura del empleo: los grupos vulnerables
221	<b>Parte III. El marco institucional</b>
223	<b>Capítulo 5. El sistema colombiano de seguridad social</b>
224	I. El carácter incompleto y la dispersión del sistema
226	II. Cobertura incompleta e inequidad interna del sistema
234	III. Problemas financieros
243	<b>Capítulo 6. El régimen laboral</b>
243	I. El régimen prestacional del sector privado
259	II. El régimen laboral del sector público
264	III. El sindicalismo
281	IV. Los mecanismos de concertación
289	<b>Capítulo 7. Una propuesta de reforma laboral</b>
290	I. Seguridad social
295	II. El régimen laboral del sector privado
303	III. El régimen laboral del sector público
306	IV. Los mecanismos de concertación
309	<b>Parte IV. Perspectivas y políticas</b>
311	<b>Capítulo 8. Una mirada hacia el futuro: 1985-2000</b>
312	I. La oferta de mano de obra
318	II. Las perspectivas de crecimiento económico
339	<b>Capítulo 9. Políticas macroeconómicas y especiales</b>
339	I. Metas, retos y obstáculos
342	II. La estrategia macroeconómica
358	III. Políticas especiales



## Índice cuadros

93	<b>Cuadro 1.1.</b> Composición de la actividad económica, 1945-1984 (en pesos constantes de 1975)
94	<b>Cuadro 1.2.</b> Comparación del crecimiento colombiano con los patrones típicos de países en desarrollo
98	<b>Cuadro 1.3.</b> Crecimiento económico, 1950-1985
102	<b>Cuadro 1.4.</b> Crecimiento de la población, 1938-1985
103	<b>Cuadro 1.5.</b> Crecimiento de la matrícula escolar, 1935-1983
104	<b>Cuadro 1.6.</b> Cambios en la fuerza laboral según nivel educativo, 1951-1978
104	<b>Cuadro 1.7.</b> Cambios en la fuerza laboral en las cuatro grandes ciudades según nivel educativo, 1976-1984
109	<b>Cuadro 1.8.</b> Población urbana ocupada y desempleada
111	<b>Cuadro 1.9.</b> Composición del empleo por actividad económica, 1938-1984
114	<b>Cuadro 1.10.</b> Distribución del ingreso urbano en Colombia, 1967-1985
115	<b>Cuadro 1.11.</b> Porcentaje de ocupados pobres
119	<b>Cuadro 1.12.</b> Distribución del empleo según rangos de ingresos
129	<b>Cuadro 2.1.</b> Tasas de participación, ocupación y desempleo en el sector rural
133	<b>Cuadro 2.2.</b> Distribución de la población económicamente activa rural según posición ocupacional
137	<b>Cuadro 2.3.</b> Demanda de fuerza de trabajo en la caficultura colombiana por tipo de tarea y por sector de la producción
138	<b>Cuadro 2.4.</b> Demanda de fuerza de trabajo en la caficultura colombiana por tipo de tarea y por sector de la producción (hombres/año) distribución porcentual
143	<b>Cuadro 2.5.</b> Comparación de las estimaciones sobre empleo agropecuario no cafetero
144	<b>Cuadro 2.6.</b> Empleo en agricultura comercial y mixta
151	<b>Cuadro 3.1.</b> Composición ocupacional de la actividad laboral
154	<b>Cuadro 3.2.</b> Demanda de trabajo asalariado: estimaciones globales
157	<b>Cuadro 3.3.</b> Funciones de la demanda asalariada por sectores
167	<b>Cuadro 3.4.</b> El empleo del sector público
169	<b>Cuadro 3.5.</b> Crecimiento anual del empleo urbano
176	<b>Cuadro 3.6.</b> Distribución y peso sectorial del empleo informal urbano 4 áreas metropolitanas principales, junio-1984
181	<b>Cuadro 3.7.</b> Educación promedio de los trabajadores de las cuatro grandes ciudades

184	<b>Cuadro 3.8.</b> Tendencias de crecimiento de la fuerza de trabajo 1976-1986
189	<b>Cuadro 3.9.</b> Modelo de las tasas de participación de mercado
198	<b>Cuadro 3.10.</b> Ecuaciones de formación de ingresos
207	<b>Cuadro 4.1.</b> El mercado de bienes y el desempleo
209	<b>Cuadro 4.2.</b> El carácter cíclico de los diversos tipos de desempleo
209	<b>Cuadro 4.3.</b> El desempleo y el mercado asalariado
211	<b>Cuadro 4.4.</b> Tipología del desempleo actual
212	<b>Cuadro 4.5.</b> Cálculo del crecimiento requerido
227	<b>Cuadro 5.1.</b> Cobertura de la seguridad social, 1984
229	<b>Cuadro 5.2.</b> Cobertura de la seguridad social, según posición ocupacional y sectores formal-informal, 1984
229	<b>Cuadro 5.3.</b> Afiliación al ISS según sector económico, 1980-1983
231	<b>Cuadro 5.4.</b> Algunas diferencias entre los beneficios que ofrecen las principales entidades de seguridad social
232	<b>Cuadro 5.5.</b> Contribuciones, prestaciones y ahorro de la seguridad social, 1970-1984 (millones de pesos y porcentajes del PIB)
235	<b>Cuadro 5.6.</b> Cotizaciones a la seguridad social del sector privado, 1984
241	<b>Cuadro 5.7.</b> Efecto sobre el empleo de eliminar los impuestos a la nómina
244	<b>Cuadro 6.1.</b> Clasificación económica de la carga laboral no salarial del sector privado
245	<b>Cuadro 6.2.</b> Principales costos laborales no salariales a cargo de las empresas, 1986
246	<b>Cuadro 6.3.</b> Pagos por concepto de prestaciones sociales como proporción de los sueldos y salarios
248	<b>Cuadro 6.4.</b> Importancia de los pasivos laborales y los cambios en las provisiones de jubilación en el sector industrial de acuerdo con la antigüedad de las empresas, 1983
250	<b>Cuadro 6.5.</b> Importancia de los costos laborales en el valor agregado, a costo de factores, 1970-1983
254	<b>Cuadro 6.6.</b> Número de salarios pagados anualmente como cesantía
255	<b>Cuadro 6.7.</b> Importancia de los retiros parciales de cesantías en la industria, 1984
262	<b>Cuadro 6.8.</b> Clasificación de los trabajadores del Estado, 1982
265	<b>Cuadro 6.9.</b> Tasa global de sindicalización
266	<b>Cuadro 6.10.</b> Sindicalización por sector económico

<b>268</b>	<b>Cuadro 6.11.</b> Sindicalizados según ingreso per cápita del hogar, 1977
<b>268</b>	<b>Cuadro 6.12.</b> Otras características del sindicalismo, 1984
<b>274</b>	<b>Cuadro 6.13.</b> Huelgas por sector económico, 1964-1984
<b>277</b>	<b>Cuadro 6.14.</b> Huelgas según motivo, 1964-1984
<b>313</b>	<b>Cuadro 8.1.</b> Población total y en edad de trabajar
<b>313</b>	<b>Cuadro 8.2.</b> Tasas de crecimiento anual población total y en edad de trabajar
<b>314</b>	<b>Cuadro 8.3.</b> Principales componentes de las proyecciones demográficas
<b>316</b>	<b>Cuadro 8.4.</b> Población económicamente activa y tasas globales de participación urbana (enfoque estructural)
<b>316</b>	<b>Cuadro 8.5.</b> Tasas globales de participación urbana (enfoque económico)
<b>322</b>	<b>Cuadro 8.6.</b> Continuación de las tendencias y de las políticas actuales
<b>325</b>	<b>Cuadro 8.7.</b> Escenario base
<b>328</b>	<b>Cuadro 8.8.</b> El impacto del mercado internacional del café
<b>331</b>	<b>Cuadro 8.9.</b> Bonanza de divisas y revaluación del tipo de cambio
<b>334</b>	<b>Cuadro 8.10.</b> Cambio estructural en el sector externo
<b>336</b>	<b>Cuadro 8.11.</b> Cambios en la composición de la inversión pública
<b>338</b>	<b>Cuadro 8.12.</b> Combinación de las estrategias anteriores

## ÍNDICE GRÁFICOS

97	<b>Gráfico 1.1.</b> Desviaciones del PIB con respecto a su tendencia, 1950-1985
105	<b>Gráfico 1.2.</b> Tasa global de participación
108	<b>Gráfico 1.3.</b> Tasas de ocupación y desempleo
113	<b>Gráfico 1.4.</b> Salarios reales promedio 1958-1985
129	<b>Gráfico 2.1.</b> Tasas de participación rural por grupos de edad y sexo
130	<b>Gráfico 2.2.</b> Tasas de participación urbana - rural por edad y sexo - 1978
136	<b>Gráfico 2.3.</b> Salarios rurales reales, índice 1978 = 100
139	<b>Gráfico 2.4.</b> Empleo sector agropecuario moderno, índice 1975 = 100
142	<b>Gráfico 2.5.</b> Demanda mensual de trabajadores en el sector cafetero
152	<b>Gráfico 3.1.</b> Ritmo de actividad económica y empleo según posición ocupacional
153	<b>Gráfico 3.2.</b> Composición ocupacional del empleo de los grupos de ingreso
155	<b>Gráfico 3.3.</b> La actividad, las remuneraciones y el empleo asalariado
157	<b>Gráfico 3.4.</b> El empleo asalariado y el PIB por ramas económicas
159	<b>Gráfico 3.5.</b> Rasgos básicos del empleo temporal
160	<b>Gráfico 3.6.</b> Empleo permanente y temporal en la actividad industrial
163	<b>Gráfico 3.7.</b> Composición sectorial de los aspirantes a empleo
164	<b>Gráfico 3.8.</b> Subempleo como proporción del empleo ocupacional
165	<b>Gráfico 3.9.</b> Movilidad sectorial aparente de los cesantes
168	<b>Gráfico 3.10.</b> El empleo público como proporción de la PEA urbana
170	<b>Gráfico 3.11.</b> Dinámica del empleo no asalariado, 1975-1985
172	<b>Gráfico 3.12.</b> El empleo cuenta propia y el PIB por ramas económicas
173	<b>Gráfico 3.13.</b> Evolución de los ingresos por cuenta propia
175	<b>Gráfico 3.14.</b> Aspectos básicos del empleo doméstico
179	<b>Gráfico 3.15.</b> Ciclo de vida laboral
185	<b>Gráfico 3.16.</b> Evolución de la tasa de participación laboral, 1976-1986
187	<b>Gráfico 3.17.</b> Participación laboral por sexo y edad, 1976-1985
188	<b>Gráfico 3.18.</b> Tasas de participación femenina: estandarizada y observada
190	<b>Gráfico 3.19.</b> Tasas de participación ocupacionales: reales y proyectadas
194	<b>Gráfico 3.20.</b> Estructura de ingresos según sexo
195	<b>Gráfico 3.21.</b> Ingresos reales según posición ocupacional: real y tendencia

196	<b>Gráfico 3.22.</b> Rasgos básicos de la evolución del salario real, 1976-1985
197	<b>Gráfico 3.23.</b> Estructura salarial según ramas de actividad
203	<b>Gráfico 4.1.</b> Tasas de desempleo según posición ocupacional
204	<b>Gráfico 4.2.</b> Rasgos básicos de la evolución del desempleo, 1976-1985
205	<b>Gráfico 4.3.</b> Tipología de situaciones de desequilibrio
214	<b>Gráfico 4.4.</b> Tasas de desempleo por grupo principal de ocupación
215	<b>Gráfico 4.5.</b> Tasas de desempleo según nivel educativo
216	<b>Gráfico 4.6.</b> Aspectos del desempleo para hombres y mujeres
217	<b>Gráfico 4.7.</b> Tasas de desempleo por posición familiar
218	<b>Gráfico 4.8.</b> Tasas de aspiración laboral según grupos de edad
220	<b>Gráfico 4.9.</b> Ciclo de vida según mercados de trabajo
238	<b>Gráfico 5.1.</b> Relaciones de dependencia proyectadas, 1980-2030
271	<b>Gráfico 6.1.</b> Evolución de las negociaciones colectivas
273	<b>Gráfico 6.2.</b> Número de huelgas, 1962-1984
273	<b>Gráfico 6.3.</b> Número de huelguistas, 1964-1984
284	<b>Gráfico 6.4.</b> Salarios mínimos reales, 1954-1985 (1980=100)
285	<b>Gráfico 6.5.</b> Relación entre los salarios sectoriales y el salario mínimo
286	<b>Gráfico 6.6.</b> Relación entre las remuneraciones y el salario mínimo legal
323	<b>Gráfico 8.1.</b> Resultados del modelo para PIB y desempleo
329	<b>Gráfico 8.2.</b> Impacto del mercado internacional del café en PIB y empleo
332	<b>Gráfico 8.3.</b> Efectos de la revaluación en el tipo de cambio sobre PIB y desempleo
334	<b>Gráfico 8.4.</b> Efectos del cambio estructural en el sector externo sobre el PIB y el desempleo
336	<b>Gráfico 8.5.</b> Efecto de la composición de la inversión pública en el PIB y el desempleo
338	<b>Gráfico 8.6.</b> Efecto sobre PIB y desempleo de la combinación de las estrategias anteriores



## **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

# **EL EMPLEO EN COLOMBIA, 1985: TODA UNA MISIÓN**

Diego Pizano

El empleo productivo de los ciudadanos de un país en edad de trabajar, sin duda, debe ser uno de los grandes objetivos de la política macroeconómica. Como lo anota el profesor Amartya Sen (premio nobel de Economía), el estar empleado es parte esencial no solo del bienestar económico de las familias, sino de su dignidad, de su autoestima y de la posibilidad de contribuir en forma positiva a la comunidad a la cual pertenecen. Sin empleo es muy difícil alcanzar niveles adecuados de salud física y mental, y se restringe la libertad de las personas para desarrollar sus capacidades.

El profesor John Maynard Keynes, considerado como el economista más influyente del siglo XX, escribía en 1931 que una tasa alta de desempleo global era la peor catástrofe de tipo económico que podría sufrir el mundo, lo cual tendría consecuencias dramáticas; en efecto, la Gran Depresión de los treinta produjo gran inestabilidad política y económica en muchos países y facilitó el ascenso de Hitler al poder.

El Comité Editorial de la Colección Bicentenario del Banco de la República consideró de gran importancia reeditar el informe final de la Misión de Empleo, dirigida por el profesor Hollis Chenery en 1985-1986, pues no dudó en reconocer que los documentos contenidos en el informe eran de una gran valía, no solamente para entender y extraer lecciones de la historia económica del país en las últimas décadas del siglo pasado, sino para iluminar las tendencias recientes de la economía y del mercado laboral del país y así visualizar posibles escenarios de su futuro comportamiento.

En este breve texto voy a explicar el origen de la Misión de Empleo, las razones por las cuales se contrató al profesor Hollis Chenery y los coordinadores nacionales, y luego haré algunas reflexiones y observaciones sobre las principales conclusiones. Finalmente, presentaré unos comentarios sobre el desempeño reciente del mercado laboral y sus perspectivas.

## **ORIGEN DE LA MISIÓN**

Desde la época en que le correspondió ejercer el Ministerio de Trabajo en 1962, el presidente Belisario Betancur tenía un especial interés en promover políticas públicas que llevaran a la generación de empleos de calidad y al mejoramiento del bienestar económico y social de todos los colombianos.

Al ser elegido como presidente de la república en 1982, el doctor Betancur convocó a un grupo de profesionales, entre los cuales estaban Roberto Junguito, Hugo Palacios, Hernán Beltz, Juan Camilo Restrepo y el suscrito. Nos pidió adelantar un diagnóstico de la situación macroeconómica y sugerirle políticas para manejarla; la coyuntura era muy delicada. La economía mundial se encontraba en recesión; se registraba un fuerte deterioro de los términos de intercambio del país; las tasas internacionales de interés estaban en un nivel muy alto; el crédito externo se cerraba para América Latina por la moratoria de pago de México; el déficit fiscal consolidado del sector público superaba el 7% del PIB, el nivel más alto de la historia económica del país; la industria mostraba un crecimiento negativo y la agricultura signos de estancamiento; la tasa de cambio estaba retrasada en más de un 40% y este factor amenazaba en forma muy seria la competitividad de todos los sectores de la economía. La inflación superaba el 24% anual y la tasa de desempleo era creciente: en ese momento llegaba al 10,5%, pero la oferta de trabajo crecía al 3% anual y la economía lo hacía por debajo del 1% anual; el sector financiero experimentaba una profunda crisis. En síntesis, una situación compleja y extremadamente difícil.

Ante estas circunstancias tan adversas, le propuse al presidente crear un consejo de asesores económicos presidenciales en el cual podrían estar personas de alta experiencia y conocimiento en el manejo de este tipo de situaciones, como el expresidente Carlos Lleras Restrepo y el profesor Lauchlin Currie. Se trataba de darle al jefe de Estado una visión externa, lo más objetiva posible, que complementara los análisis de su propio equipo económico. Tanto en los Estados Unidos como en Alemania existen consejos de este tipo y distintas evaluaciones indicaban que han ayudado a mejorar la calidad de las políticas macroeconómicas. Le pareció una excelente idea y procedió a expedir un decreto para crearlo el



11 de agosto de 1982<sup>1</sup>. El suscrito fue designado como el secretario técnico del Consejo en su calidad de secretario económico de la Presidencia de la República.

El Consejo propuso una estrategia para reactivar la economía y para generar mayores oportunidades de empleo. El profesor Currie consideró que estaban dadas las condiciones para darle un nuevo impulso al sector de la construcción, buscando que este actuara como un sector líder con amplios efectos multiplicadores sobre el conjunto de la economía. Se hizo énfasis en darle mayor solidez y sostenibilidad a las finanzas públicas y al sector financiero, y desde el inicio de la administración se tuvo plena conciencia de que había que recuperar el retraso cambiario para devolver la competitividad a sectores claves, como la agricultura y la industria; se recomendó adoptar políticas para disminuir la inflación y se propusieron fórmulas para darle mayor dinámica al sector exportador; en cuanto al sector cafetero, que seguía siendo fundamental para la economía nacional, se apoyaron las gestiones para fortalecer el Acuerdo Internacional del Café.

Muchas de estas ideas fueron aceptadas por el presidente y su equipo económico. En el frente de las finanzas públicas se procedió a adoptar el impuesto al valor agregado (IVA), instrumento que generó controversia al inicio, pero que luego se convirtió en la renta más dinámica del Estado. Se preparó el plan de desarrollo con equidad, buscando acelerar el crecimiento de la economía en un contexto de estabilidad de precios y de reducción del desempleo y de la pobreza.

En 1983 y 1984 la economía colombiana comenzó a crecer a tasas cercanas al 3% anual (en 1982 solo lo había hecho al 0,9%). No obstante, ante el cierre del crédito externo, el país tuvo que acudir en forma importante a la emisión del Banco de la República para financiar el déficit fiscal en 1983 y 1984; esta política no se pudo sostener mucho tiempo, ya que condujo a un descenso significativo de las reservas internacionales. En ese momento el profesor Currie propuso una maxidevaluación, ya que no se había logrado corregir sino una parte del retraso cambiario; él nos recordó que en 1951 Colombia había hecho un ajuste cambiario de este tipo, que fue exitoso; el presidente Betancur no estaba muy convencido de la bondad de este mecanismo, ya que le había tocado vivir una experiencia negativa de ese tipo en 1962. Le preguntó al expresidente Lleras Restrepo si le parecía una buena idea y él le respondió que podría ser una salida, si eso llevaba a obtener recursos frescos de los organismos multilaterales de crédito y de la banca privada internacional. En esos días ocurrió el asesinato del ministro Rodrigo Lara Bonilla y el país quedó profundamente conmovido y afectado, pues

---

<sup>1</sup> Para mayor información, véase Presidencia de la República, *Desarrollo autosostenido de Colombia: el Consejo de Asesores Económicos del presidente Betancur*, Secretaría Económica, Bogotá, 1986.

se perdió a una persona muy valiente y valiosa y, en este clima de duelo nacional, el presidente aplazó la decisión. Al poco tiempo entró el doctor Roberto Junguito al Ministerio de Hacienda; se acordó acelerar en forma sustancial la tasa de mini-devaluaciones y se adoptó un programa de ajuste con autodisciplina y desarrollo que se logró presentar como viable y bien diseñado ante la comunidad financiera internacional y los organismos multilaterales de crédito, después de un complejo proceso de negociación en el cual tuve el honor de participar y que involucró al propio presidente Betancur, a la Casa Blanca y al señor Paul Volcker, presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos<sup>2</sup>.

A pesar de la reactivación de la economía, el desempleo continuaba creciendo y amenazaba con superar el nivel del 13% en 1984. Al inicio de 1985 estuve conversando con el ministro Roberto Junguito y con Óscar Marulanda (asesor del ministro) sobre la posibilidad de convocar una Misión de expertos de alto nivel que estudiara a fondo las causas del desempleo y propusiera fórmulas para reducirlo. El país había tenido una experiencia muy positiva con misiones de este tipo. La Misión Kemmerer de 1923 facilitó la creación del Banco de la República; la Misión Currie de 1950 y la Misión Seers de 1968 hicieron aportes muy significativos; la Misión Musgrave de 1968 y la Misión de Finanzas Intergubernamentales que dirigieron Eduardo Wiesner y el profesor Richard Bird en 1980, también formularon recomendaciones muy útiles.

## EL PROFESOR HOLLIS CHENERY

Consideramos los nombres de varios académicos de prestigio global y llegamos a la conclusión de que Hollis Chenery, en ese entonces profesor titular de Harvard, era un excelente candidato. Había enseñado en la Universidad de Stanford y había trabajado como economista en la formulación del Plan Marshall. Había escrito importantes libros y artículos en el área de la economía del desarrollo y trabajó durante largos años como vicepresidente del Banco Mundial. Desde esta posición dirigió numerosos estudios sobre el desempeño económico de diversos países de Asia, África y América Latina; en varios de estos estudios se abordó el tema de cómo reducir el desempleo y la pobreza. Unos años antes habíamos preparado un texto para un seminario internacional con el doctor Junguito, en el

---

<sup>2</sup> Para una información detallada de esta visita, véase: Presidencia de la República, *Visita del presidente Belisario Betancur a los Estados Unidos*, Bogotá, abril de 1985.

cual utilizamos una de las metodologías propuestas por Chenery<sup>3</sup>. Su libro sobre cambio estructural y desarrollo económico, publicado en 1979, había sido muy bien recibido<sup>4</sup>.

Cuando le presenté la idea de crear la Misión de Empleo al presidente Betancur, su reacción fue muy positiva. Le resumí la hoja de vida de Chenery y le pareció magnífica. Acordamos que él podría ser el director general de la Misión, pero que buscaríamos que algunos de los mejores expertos colombianos desempeñaran un papel de primera línea en la elaboración de los informes.

Procedí, entonces, a contactar a este ilustre profesor en febrero de 1985. Tuvimos varios intercambios por carta y por teléfono. Mostró interés en el tema, pero me dijo que estaba revisando la versión final de un libro sobre industrialización y crecimiento para el Banco Mundial<sup>5</sup> y próximamente iniciaría un manual sobre desarrollo económico para la empresa editorial North Holland<sup>6</sup>. Me expresó que, además, tenía responsabilidades académicas en Harvard y que su tiempo disponible no era muy amplio. Le expliqué que la idea era conformar un equipo muy calificado de expertos colombianos que estarían encargados de preparar los informes, y que él actuaría como un orientador general. Me pidió unos días para pensarlo.

En abril de 1985 el presidente Betancur viajó a Washington a realizar una visita oficial a la Casa Blanca. El suscrito estuvo encargado de coordinar este encuentro de alto nivel, junto con el embajador Rodrigo Lloreda<sup>7</sup>. Encontramos un espacio para que el presidente pudiera hablar con el profesor Chenery, y este distinguido académico viajó desde Boston a encontrarse con nosotros. El presidente le reiteró la invitación para que actuara como director de la Misión, y el profesor aceptó la designación con entusiasmo. Acto seguido, me pidió encargarme de la puesta en marcha del proyecto; yo ya había adelantado una solicitud en nombre

---

<sup>3</sup> Roberto Junguito y Diego Pizano, "Primary Products in Latin America", en Ricardo French Davies y Ernesto Tironi (eds.), *Latin America and the New International Economic Order*, Londres: Macmillan, 1982. El texto que utilizamos fue, Hollis Chenery y Moises Syrquin, *Patterns of Development 1950-1970*, World Bank-Oxford University Press, 1975.

<sup>4</sup> Hollis Chenery, *Structural Change and Development Policy*, World Bank-Oxford University Press, 1979.

<sup>5</sup> Hollis Chenery, *Industrialization and Growth, A Comparative Study*. World Bank-Oxford University Press, 1986.

<sup>6</sup> Hollis Chenery and T. N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics*. North Holland, New York, 1988.

<sup>7</sup> Véase, Diego Pizano, "Reflexiones sobre la política económica y la política internacional de la administración Betancur", en Carlos Caballero (comp.), *La pasión de gobernar*, Bogotá: Tercer Mundo-ANIF, 1997.

de la Presidencia al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), para que aportara los recursos para financiar este ejercicio y había encontrado una respuesta positiva. Le solicitamos al profesor que hiciera una visita a Bogotá para conformar el equipo de trabajo.

## **LOS COORDINADORES NACIONALES**

A las pocas semanas el profesor arribó a Bogotá. Ya habíamos intercambiado ideas sobre el perfil de los coordinadores nacionales. Se necesitaba contratar economistas del más alto nivel, que conocieran a fondo la evolución de la economía colombiana y que, además, pudieran trabajar con modelos econométricos complejos, ya que el profesor Chenery utilizaba metodologías cuantitativas sofisticadas. A mí me pareció que los doctores José Antonio Campo y Manuel Ramírez cumplían en forma muy adecuada estas condiciones: el primero ya era reconocido como uno de los principales historiadores económicos del país y estaba ejerciendo como director de Fedesarrollo; el segundo había sido profesor de la Universidad de los Andes y era considerado como el econometrista más profesional de Colombia. Le comenté estos nombres al presidente Betancur y le parecieron magníficos. Procedí, entonces, a contactarlos, y después de explicarles los objetivos de la Misión, les comenté que el profesor Chenery quería conversar con ellos. Se conocieron, y el profesor me expresó que eran, sin duda, personas altamente calificadas, y que se sentiría cómodo trabajando con ellos.

Aprovecho para resaltar que esta reedición la queremos dedicar a la memoria del profesor Manuel Ramírez. Lo conocí en la Universidad de los Andes en 1968, cuando estaba trabajando en su tesis doctoral en la Universidad de Yale; tomé con él los cursos de microeconomía y comercio internacional, en los cuales exigía pensar en forma rigurosa e introducía a sus alumnos a los modelos teóricos más relevantes de la literatura económica internacional de ese momento. Unos semestres después fue mi asesor de tesis de grado y con él aprendí mucho sobre la construcción de modelos conceptuales, la aplicación de técnicas econométricas y la programación de computadores; luego, tuvimos una cordial amistad a lo largo de cuarenta años.

El profesor Álvarez, de la Universidad de los Andes, ha preparado una semblanza del doctor Manuel especialmente para este volumen, y por eso no voy a entrar a comentar su destacada trayectoria. Basta decir que fue un gran maestro y uno de los economistas y econometristas más importantes que ha tenido Colombia.

## **EL EQUIPO DE LA MISIÓN**

Definidos los términos de referencia y los contratos tanto del profesor Chenery como de los coordinadores nacionales, se procedió a identificar un grupo destacado de expertos nacionales que habían trabajado en asuntos relacionados con el mercado laboral. Se les solicitaron informes especiales para la Misión, la mayoría de los cuales se incluyen en este volumen. Para complementar la visión internacional del profesor Chenery, se le pidieron informes especiales a los profesores Moshe Syrquin y Francois Bourgignon; estos dos académicos gozaban en ese momento de una muy buena reputación, que se consolidó con el paso de los años.

Por otra parte, consideramos que era importante contar con un consejo directivo de la Misión y una comisión técnica. Fueron invitados a participar en estas instancias importantes profesionales que aportaron en forma generosa su experiencia y su conocimiento y que, además, ayudaron a revisar y a evaluar los informes presentados. Como secretario técnico de la Misión se designó al economista Juan Luis Londoño, en ese entonces vinculado a Fedesarrollo.

## **REFLEXIONES SOBRE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:**

Con la orientación conceptual del profesor Chenery y la experiencia del equipo de trabajo, la Misión procedió a construir un sofisticado modelo encaminado a simular el comportamiento de la economía colombiana. La idea era utilizarlo como herramienta para evaluar los posibles efectos de determinadas políticas.

El equipo de la Misión adelantó un completo diagnóstico de las causas del desempleo y entró a examinar el comportamiento de variables claves como la oferta y la demanda de trabajo, la evolución de las tasas de participación, la segmentación de los mercados laborales y la evolución de los salarios. Abordó también el análisis de temas fundamentales, como las proyecciones demográficas, el impacto de las prestaciones sobre los costos laborales y la situación del sector informal. Luego, entró a formular un conjunto de recomendaciones para reducir la tasa de desempleo a niveles de un solo dígito.

Esta reedición presenta todas las conclusiones y recomendaciones de la Misión; voy a hacer unos breves comentarios sobre algunas de ellas.

La Misión encontró que la transición demográfica y los mayores niveles educativos de la población se estaban reflejando en incrementos importantes de la población en edad de trabajar y en las tasas de participación; así, muchas mujeres y jóvenes se estaban incorporando cada vez más al mercado de trabajo. La oferta de trabajo venía aumentando a un ritmo del 4% anual y los análisis

mostraban que esta tendencia podría mantenerse por varios años. Para disminuir la tasa de desempleo a niveles de un solo dígito, los modelos de proyección macroeconómica de la Misión indicaban que la economía colombiana tendría que crecer por lo menos al 6% anual. Este resultado valorizó la tesis del crecimiento dinámico, a pesar de que en algunos círculos políticos se señalaba que el crecimiento económico acelerado solo beneficiaba a los empresarios. En realidad, la evidencia empírica internacional indica que un proceso de desarrollo autosostenido bien diseñado puede reducir en forma muy significativa los niveles de desempleo y de pobreza. Países como China e India han sacado de la pobreza a cientos de millones de personas mediante una creciente integración a la economía mundial y un proceso dinámico de crecimiento; en América Latina, Chile ha logrado reducciones sustanciales del desempleo y de la pobreza con un modelo basado en la estabilidad macroeconómica y en la adopción de políticas encaminadas a mejorar los índices de desarrollo humano. Colombia también ha registrado avances significativos en la reducción de la pobreza multidimensional. Este índice ha sido desarrollado en la Universidad de Oxford e intenta considerar numerosas variables que inciden en el bienestar de las personas, entre ellas, por supuesto, el empleo, la salud, la vivienda, el acceso a la educación y a los servicios públicos. En el caso de Colombia este índice muestra una mejoría notable entre 2010 y 2016 (cifras del DANE), al pasar del 30,4% de la población al 17,8% en el 2016. Hay que continuar adoptando políticas para mantener esta tendencia decreciente.

¿Cuál es el potencial de crecimiento de la economía colombiana? En la década de los ochenta tuve la oportunidad de intercambiar ideas sobre este tema con el profesor Lauchlin Currie, antiguo asesor económico del presidente Roosevelt y académico de alto nivel que enseñó en varias universidades, entre ellas Harvard, los Andes y la Nacional. Él consideraba que Colombia disponía de los recursos humanos y naturales para crecer a tasas sostenidas del 8% anual; se requería, por supuesto, elevar los niveles de ahorro y de inversión, utilizar la construcción y las exportaciones como sectores líderes y adoptar políticas macroeconómicas adecuadas. En un libro<sup>8</sup> que preparó para una entidad estadounidense defendió esta tesis y la sustentó con diversos argumentos y evidencia empírica; pero, entonces, ¿por qué la economía colombiana no ha logrado nunca crecer a esa tasa en forma sostenida?

Esta es una gran pregunta y se requeriría un análisis extenso para contestarla con la ayuda de la literatura especializada, de modelos y de evidencia empírica

---

<sup>8</sup> Lauchlin Currie (dir.), *Recursos para el futuro: Colombia, 1950-2000*, Bogotá: Banco Popular e Instituto de Estudios Colombianos, 1981.

de buena calidad. En este texto solo puedo sugerir algunas hipótesis. Se trata de diversos factores, entre ellos:

1. El impacto negativo del narcotráfico y de la violencia:

Diversos estudios han encontrado que en ausencia de estos fenómenos la economía Colombia hubiera podido crecer entre 1 y 2 puntos porcentuales (pp) adicionales por año; es decir, que la tasa de crecimiento anual promedio en los últimos quince años hubiera podido ser del 6,0% al 6,5%, en vez del 4,5%<sup>9</sup>.

2. El cáncer de la corrupción:

El impacto de este fenómeno no es fácil de cuantificar, pero no hay duda de que se han desviado grandes recursos y se han encarecido obras públicas. Esto, además, lleva a descensos de la inversión nacional y extranjera y afecta la calidad de las instituciones.

3. Los altos costos de las deficiencias de la infraestructura y de la energía:

El país no invirtió suficientes recursos en este frente en los últimos veinticinco años. Solamente hasta ahora, con el plan 4G (carreteras de “cuarta generación”), se van a dedicar recursos significativos que van a permitir romper cuellos de botella y altos costos de transporte en los próximos años.

4. La debilidad de las organizaciones y de las instituciones y los altos costos de transacción:

El Estado colombiano tiene serios problemas en términos de eficiencia y capacidad de ejecución. Hay, por supuesto, excepciones importantes, como el Banco de la República, entidad que goza de alta credibilidad interna y externa; las demás entidades que tienen que ver con el manejo macroeconómico del país también cuentan con recursos humanos bien capacitados y con un buen nivel de implementación de las políticas públicas; esto ayuda a entender por qué el grado de estabilidad de las variables macroeconómicas (crecimiento, inflación, empleo, tasas de cambio y de interés) es mucho mayor en Colombia, en comparación con el promedio de América Latina. El país no ha tenido que sufrir un episodio de hiperinflación en los últimos cien años, como ha sido el caso de otros países de América Latina y aún de Europa (Alemania en los años veinte del siglo pasado, por ejemplo). En el caso del manejo del sector cafetero, la mayoría de los analistas

---

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, María Alejandra Arias, Adriana Camacho, Ana María Ibáñez, Daniel Mejía y Catherine Rodríguez (comps.), *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia*, Bogotá: Ediciones Uniandes, 2014. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación también ha elaborado documentos relacionados con este tema.

piensan que durante el siglo XX tuvo una buena estructura institucional, lo cual le permitió ser un sector de gran importancia durante varias décadas. El gran problema es que en otros frentes la capacidad del Estado es muy deficiente y por eso analistas de primer nivel, como el profesor James Robinson, hablan del derrumbe institucional parcial del país<sup>10</sup>.

5. El lento crecimiento de la productividad total factorial y la deficiente calidad de la educación en todos los niveles:

En países con economías dinámicas (China, India, Corea), la productividad de los factores de la producción (tierra, trabajo, capital) crece a ritmos superiores al 3%-4% por año. En contraste, en Colombia y en América Latina la tasa de incremento anual promedio en los últimos treinta años apenas llega al 1%. Es preocupante constatar que en Colombia en los últimos veinte años este índice de productividad total factorial ha contribuido en forma negativa al crecimiento durante más de la mitad del período<sup>11</sup>. Algunos países, como Chile y Perú, han logrado tasas más elevadas durante algunos períodos, pero en general América Latina muestra un rezago fuerte en este frente. ¿Cuáles son las causas de este fenómeno? Son múltiples, pero no hay duda de que factores como la baja inversión en ciencia, tecnología e innovación y la baja calidad de la educación son variables que inciden en este resultado. Mientras países como Israel invierten más del 4% del PIB en ciencia y tecnología, Colombia no llega ni siquiera al 0,5%. El Departamento Nacional de Planeación tiene conciencia de este tema y en 2016 presentó un documento Conpes<sup>12</sup> sobre el particular que vale la pena consultar.

¿Qué se puede decir de las competencias que deben tener todas las personas para poder interactuar en forma adecuada en el siglo XXI y poder conseguir empleos de calidad?<sup>13</sup>

La formación de capital humano y la capacitación de todos los individuos de una sociedad es un factor esencial para alcanzar altos niveles de empleo, desarrollo económico y bienestar. No existe en la historia económica global ningún

---

<sup>10</sup> Véase, entre otros, Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail*, Largo, Maryland: Crown Books, 2012. El profesor Robinson abordó el tema con referencia especial a Colombia al recibir un doctorado honoris causa en la Universidad de los Andes, el 23 de marzo de 2017.

<sup>11</sup> Véase, IMF, “Colombia: Potential Growth”, article IV, *Country Report*, núm. 17/138, 2017.

<sup>12</sup> Departamento Nacional de Planeación, “Política nacional de desarrollo productivo”, Documento Conpes, núm. 3866, Bogotá, agosto de 2016.

<sup>13</sup> Estos comentarios sobre competencias y educación en línea están basados en un texto que el autor preparó para el periódico *El Colombiano*, con motivo de sus primeros 105 años de existencia. Medellín, 6 de febrero de 2017.



país que haya podido alcanzar altos niveles de desarrollo económico y social sin haber invertido grandes recursos y esfuerzos sostenidos en la preparación de sus ciudadanos. En esta sección haré referencia especial al tipo de competencias que deben tener las personas de diversos países para poder funcionar de manera adecuada en esta época de globalización.

En 1996 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación (Unesco, por su sigla en inglés) publicó un informe sobre la educación para el siglo XXI<sup>14</sup>, el cual fue coordinado por el señor Jacques Delors, expresidente de la Comisión Europea. En este informe sus autores propusieron una estrategia educativa basada en cuatro pilares: aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir en comunidad. Para lograr estos objetivos plantearon distintas estrategias para desarrollar competencias que todos los individuos deberían tener para ser buenos ciudadanos y para aprender a lo largo de sus vidas.

Voy a hacer una breve referencia a la Universidad de los Andes, que es la entidad educativa que mejor conozco. Desde su inicio sus fundadores insistieron en la necesidad del desarrollo integral del individuo. Sus principales líderes, entre ellos don Mario Laserna Pinzón y don Francisco Pizano de Brigard, insistieron a lo largo de varias décadas que había que entrenar la inteligencia analítica, la capacidad de síntesis y el rigor intelectual, pero, además, había que trabajar en forma sistemática en el desarrollo moral, ético y estético de todos los estudiantes. También, plantearon la gran importancia de una formación general que le permitiera a los estudiantes integrarse en grupos de trabajo multidisciplinario y que, asimismo, los expusiera a los métodos de trabajo de las artes, las ciencias, las matemáticas y las humanidades. Una formación en extremo especializada no les permite a los estudiantes entender la complejidad del mundo y, por eso, en el pregrado hay que exponer a los estudiantes a todo tipo de disciplinas y familiarizarlos con el pensamiento complejo de tipo sistémico. Estas son metas ambiciosas que requieren mucho trabajo a lo largo de la vida de los individuos. Una persona con amplia formación general y con capacidad de aprender por sí misma es mucho más adaptable a las cambiantes circunstancias de la economía y del mercado laboral. Este concepto es importante en todos los niveles educativos; Colombia tiene que ampliar sus programas de formación técnica y tecnológica, pero simultáneamente tiene que fortalecer sus programas de educación superior.

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), compuesta por un grupo de países con las mejores prácticas globales, y a la cual Colombia recién acaba de acceder, ha venido trabajando desde hace varios años en el

---

<sup>14</sup> Jacques Delors (dir.), *La educación encierra un tesoro*, Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, Bogotá: Santillana y Ediciones Unesco, 1997.

tema de las competencias. El Foro Económico Mundial también ha preparado varios informes sobre el tema. Estas entidades hacen énfasis en el desarrollo de las habilidades cognitivas, pero también en competencias como la adaptabilidad, la creatividad, la curiosidad, la persistencia, el trabajo en equipo, la inteligencia emocional (intrapersonal e interpersonal) y el conocimiento de diversas culturas y lenguas. Las teorías del profesor Jean Piaget (sobre cómo aprenden los seres humanos) y del profesor Howard Gardner (sobre la existencia de múltiples tipos de inteligencia) han tenido una profunda influencia en este análisis de las competencias.

Hace pocos meses tuvimos oportunidad de hablar sobre estos temas con el profesor Fernando Reimers de la Facultad de Educación de Harvard. Él es uno de los grandes especialistas en este tema de las competencias para el siglo XXI y ha publicado varios libros sobre este importante asunto<sup>15</sup>. Él hace énfasis en la necesidad de trabajar en todas las etapas de la formación de los individuos y en la gran importancia de capacitar a los maestros y a los profesores en el desarrollo multidimensional de las competencias básicas que debe tener todo ciudadano. El reto es por supuesto enorme y exige el compromiso de toda la sociedad. También, requiere que un alto porcentaje de las personas de mayor talento entreguen sus vidas a la docencia, la educación y la investigación, como sucede en Finlandia y otros países.

Un aspecto muy importante que ha sido destacado por el profesor Xavier Sala I Martín, de la Universidad de Columbia<sup>16</sup> es el del fomento de la creatividad y la innovación en todas las personas, desde la primera infancia hasta el final de la vida. Todos los seres humanos pueden aportar ideas y pueden ser ciudadanos útiles en diversos aspectos; para ello es necesario que el sistema educativo les dé las herramientas para que sean adaptables, flexibles y capaces de mejorar y actualizar su formación a lo largo de la vida.

¿Qué papel podrían desempeñar las nuevas tecnologías de la información en elevar la calidad de la educación y en desarrollar estas competencias?

En los últimos años se han desarrollado miles de cursos masivos abiertos en línea por parte de importantes universidades de los Estados Unidos, Europa y algunas de América Latina. Se han venido adelantando evaluaciones serias en varios países para determinar el potencial de estas nuevas tecnologías como plataforma para ampliar las oportunidades de educación de alta calidad y para mejorar las metodologías de la enseñanza utilizadas en diversas disciplinas.

Voy a hacer referencia a la experiencia de la Universidad de los Andes en este frente y luego comentaré, también, algunas conversaciones recientes que

---

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Fernando M. Reimers y Connie K. Chung (eds.), *Teaching and Learning for the Twenty-First Century*, Cambridge, MA: Harvard Education Press, 2016.

<sup>16</sup> Xavier Sala i Martín, *Economía en colores*, Bogotá: Conecta y Random House, 2016.

sostuvimos con profesores especializados sobre el tema de Harvard y el Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Hace varios años, la Universidad de los Andes creó el programa Conéctate para impulsar el uso de las nuevas tecnologías educativas en el proceso pedagógico y para ampliar el acceso a la educación de calidad. Se han diseñado cursos en línea en la mayor parte de las áreas del conocimiento: van desde la física y la robótica hasta algunos impartidos por la Facultad de Artes y Humanidades. En este momento se ofrecen 22 cursos digitales y hay seis más en producción. Se trabaja con plataformas de primer nivel de prestigio internacional, como Coursera, EdX y Future Learn.

Los cursos han llegado a amplias audiencias internacionales. Podría mencionar el que se impartió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el tema del agua en la región: es el que ha tenido mayor permanencia de los inscritos. Se trata, por supuesto, de un tema vital. En el ámbito local me gustaría destacar la maestría semipresencial que diseñó la nueva Facultad de Educación. En este momento 400 docentes en ejercicio de muchas regiones del país están adelantando este valioso programa de formación con la modalidad híbrida (parte virtual y parte presencial). Los resultados hasta el momento son positivos.

La universidad ha hecho evaluaciones de este tipo de programas y cursos y ha llegado a la conclusión de que la metodología híbrida es la que genera mejores resultados. Los niveles de calidad y de aprendizaje superan los alcanzados por los cursos ciento por ciento virtuales e inclusive los cursos totalmente presenciales. La tecnología bien utilizada permite personalizar la educación y puede llevar a aumentar el grado de interacción entre el profesor y los alumnos, sobre todo en cursos de cierto número de participantes. La metodología del “salón invertido” permite que los estudiantes usen el curso en línea como un libro de texto dinámico e interactivo en sus residencias y luego, en el salón, se dedican a resolver problemas, a trabajar en equipo y a interactuar con el profesor y sus compañeros de curso.

Incluyéndome, en octubre de 2016 un grupo de directivos de la universidad tuvo la oportunidad de intercambiar ideas sobre la educación digital con profesores de alto nivel de Harvard y MIT. Estos académicos consideran que la educación presencial seguirá siendo muy importante para desarrollar en un nivel alto las capacidades cognitivas y para formar ciudadanos globales con capacidad crítica y conciencia moral; no obstante, al igual que la Universidad de los Andes, han encontrado que la educación híbrida (*blended learning*) tiene un gran futuro si se utiliza en forma adecuada. Las tecnologías de información no pueden reemplazar la labor de un gran profesor, pero sí pueden complementar su labor. La educación digital puede reducir los costos para los usuarios pero no necesariamente para las universidades. Preparar cursos en línea de alto nivel demanda importantes inversiones y todo un equipo altamente calificado en su fase de producción.

En las evaluaciones a los cursos que exclusivamente se imparten en línea se ha registrado una alta deserción. Muchos de los estudiantes que terminan satisfactoriamente ya cuentan con un grado universitario y varios son profesores: se trata de personas con la capacidad de aprender por sí mismas y que han desarrollado la disciplina que exige la formación de alto nivel. A pesar de estos resultados, se considera que la educación en línea está sirviendo como un catalizador para que las universidades de alto nivel mejoren sus metodologías de enseñanza y para que puedan ofrecer programas más flexibles e interdisciplinarios. Se está comenzando a certificar módulos específicos de algunas disciplinas (cálculo integral, por ejemplo) que luego pueden ser aceptados en algunos programas, sobre todo de posgrado (es lo que aquellas instituciones denominan *micromasters*). Algunas universidades de los Estados Unidos y Europa han comenzado a ofrecer créditos por cursos en línea que hayan sido tomados por personas que lo terminaron y que pasaron en forma satisfactoria las distintas pruebas y evaluaciones. De hecho, plataformas como Coursera ofrecen certificados que son valorados por distintas empresas.

En conclusión, estas nuevas tecnologías tienen un gran potencial para apoyar la docencia y la investigación y para mejorar el acceso al conocimiento de amplias audiencias nacionales e internacionales; la educación híbrida parece tener un gran futuro, ya que distintas evaluaciones coinciden en que puede llevar a un mejoramiento de la calidad de la experiencia pedagógica y puede ser muy útil para ayudar a desarrollar competencias de los estudiantes; pero, en ausencia de profesores de alta calidad y de una gran interacción de estos con sus estudiantes, la sola tecnología no puede transformar una escuela o una universidad mediocre en una de excelencia.

El impacto de estos cursos masivos en línea sobre el sistema de educación todavía no está claro: se trata de tecnologías que están en proceso de experimentación y de modelos que están en evolución; no obstante, muchas de las mejores entidades educativas del mundo ya están invirtiendo importantes recursos, buscando la forma de aprovechar la tecnología digital, para mejorar la experiencia educativa y para llegar a grandes audiencias globales. Inclusive, hay analistas que piensan que estas herramientas van a permitir mejorar la capacitación y la productividad de cientos de millones de personas en el mundo<sup>17</sup>.

En síntesis, sin una gran inversión en educación de calidad en todos los niveles (desde la más temprana infancia y a lo largo de toda la vida), el país no podrá

---

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, David Deming, Claudia Goldin, Lawrence Katz y Noam Yuchtman, “The Disruptive Potential of Online Learning: Comparing the Cost and Quality of Online and Traditional Education”, Vox: Centre for Economic Policy Research, London, 2015.

lograr altas tasas de crecimiento de la productividad, impulsar la innovación y la creatividad ni generar suficientes empleos productivos.

#### 6. El inadecuado manejo de los recursos petroleros:

Los ejercicios de simulación adelantados con los modelos econométricos de la Misión encontraron que para reducir la tasa de desempleo era indispensable contar con una tasa de cambio competitiva. Uno de los escenarios que se simuló fue el de una revaluación del orden del 25% en 1986 y 2000. En ese caso la tasa de desempleo podría ser superior al 15%; en contraste, con una tasa de cambio competitiva, el desempleo podría ubicarse entre el 7% y el 8% a finales del siglo XX. Esto indica la gran importancia de la tasa de cambio para mantener la competitividad de la economía y para generar empleo.

Este tema nos lleva al asunto relacionado con el manejo de las bonanzas externas. Durante el siglo XX Colombia tuvo que manejar varios ciclos asociados con las fluctuaciones de los precios internacionales del café. El país diseñó un conjunto de instituciones, políticas y organizaciones para manejar estos ciclos, como lo examinamos en un libro con Roberto Junguito<sup>18</sup>. El manejo no siempre fue perfecto, pero se fue aprendiendo de la experiencia, y cuando se presentó en 1985-1986 una nueva bonanza cafetera, se buscó en forma deliberada reducir los riesgos asociados con la enfermedad holandesa.

Este fenómeno hace referencia a la experiencia de varios exportadores de petróleo y gas que registraron transformaciones estructurales en sus economías como resultado de bonanzas externas mal manejadas. Los sectores que estaban dedicados a la producción de bienes comercializados internacionalmente (industria y agricultura, por ejemplo) se debilitaron, mientras que los dedicados a los no comercializables (servicios públicos, vivienda, transporte, comunicaciones internas) se favorecieron relativamente. El nombre está derivado de la experiencia de Holanda a finales de la década de los sesenta del siglo pasado: a raíz del descubrimiento de campos de gas en el mar del Norte, la economía holandesa experimentó una reasignación de sus recursos productivos, lo que desembocó en un proceso de desindustrialización, en dificultades fiscales, en aumentos del desempleo y en un fortalecimiento exagerado de la moneda nacional. El resultado de este proceso se expresa normalmente en estancamiento e inflación. La mayoría de los países petroleros han manejado mal sus bonanzas; por eso hay analistas que se preguntan si un auge petrolero es una bendición o una maldición<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Roberto Junguito y Diego Pizano (coords.), *Instituciones e instrumentos de la política cafetera en Colombia*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo, 1997.

<sup>19</sup> Alan Gelb *et al.*, *Oil Windfalls, Blessing or Curse*, Oxford University Press: World Bank, 1988.

La administración Betancur experimentó un auge inesperado en los precios internacionales del café en 1985-1986, como resultado de una fuerte sequía en el Brasil. El equipo económico tomó medidas en coordinación con las autoridades cafeteras para ahorrar la mayor parte de los excedentes y para evitar presiones inflacionarias; se aprovechó para cancelar los pasivos externos del Fondo Nacional del Café, se mantuvo una tasa de cambio competitiva y se fue muy cuidadoso con la programación del gasto público. El resultado se tradujo en una tasa de crecimiento del PIB del 5% en 1986 en el contexto de una economía estable y equilibrada. El Banco Mundial examinó esta experiencia y la consideró como uno de los mejores modelos en el mundo de cómo se deben manejar este tipo de bonanzas.

En la década de los noventa Colombia encontró el gran yacimiento de Cusiana; así, los ingresos petroleros comenzaron a crecer en forma importante. El Departamento Nacional de Planeación, junto con el Banco Mundial, convocó a un seminario de alto nivel para examinar este nuevo escenario. El suscrito fue invitado a hacer unos comentarios basados en su experiencia con el estudio y el manejo de los ciclos cafeteros<sup>20</sup>. En ese y otros foros propuse aprovechar esos recursos para ampliar en forma sustancial la formación de capital humano, y señalé que era necesario crear formas de ahorrar la mayor parte de los excedentes para evitar ataques severos de la enfermedad holandesa. Igualmente, resalté la gran importancia de mantener una tasa de cambio competitiva. Recomendé la creación de un fondo en el exterior, como lo hizo Noruega, para evitar el recalentamiento de la economía y como fórmula para aumentar el ahorro de largo plazo. Aunque otros economistas hicieron propuestas en la misma dirección, estas ideas no fueron acogidas en forma plena. El Gobierno creó el Fondo de Estabilización Petrolera, pero este mecanismo no funcionó en forma adecuada, por dos razones básicas: 1) el ahorro fue claramente insuficiente; 2) la ley permitió utilizar los recursos del fondo como garantía para facilitar un mayor endeudamiento externo del Gobierno, vía por la cual se facilitaba la expansión del gasto público, lo que condujo a fortalecer en forma artificial la tasa de cambio<sup>21</sup>. El país experimentó ataques de la enfermedad holandesa entre 1993 y en años recientes. Esto afectó el crecimiento agrícola e industrial y la generación de empleo, y es una de las razones que explica por qué el país ha tenido tanta dificultad en alcanzar altas tasas de crecimiento en forma sostenida y tasas de desempleo cercanas al 5%.

---

<sup>20</sup> Diego Pizano, “Comentarios a la ponencia de Miguel Urrutia y Rodrigo Suecún”, en *Cusiana, un reto de política económica*, Bogotá: DNP y Banco Mundial, 1994.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Santiago Herrera, “El tipo de cambio real y la cuenta corriente en el largo plazo en Colombia”, *Coyuntura Económica*, Bogotá, marzo. Estudios de Alberto Carrasquilla y Alberto Calderón llegan a conclusiones similares, 1997.

En el ámbito internacional entidades como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han estimulado estudios encaminados a buscar alternativas para que los países petroleros y otros países muy dependientes de los productos básicos logren diversificar sus economías. Uno de estos estudios hace referencia a los esfuerzos de los países del golfo pérsico por reducir su dependencia del petróleo<sup>22</sup>.

7. La falta de sinergia entre la dotación medioambiental, la biodiversidad y el desarrollo económico:

Pocos desconocen que Colombia sea una potencia mundial en materia de biodiversidad; no obstante, a pesar de grandes esfuerzos, como la creación del Ministerio del Medio Ambiente y la adopción de planes de sostenibilidad ambiental por parte de varios sectores y de empresas, el país todavía está en proceso de llegar a un modelo de desarrollo sostenible, que permita aprovechar los recursos, preservando el capital natural en el largo plazo. Hay mucho espacio para incorporar tecnologías más limpias, para mitigar la emisión de gases contaminantes y para proveer servicios ambientales a la comunidad global. El país adoptó una serie de compromisos al suscribir el Acuerdo de París, en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 2015; esto va en la dirección correcta, pero se requiere fortalecer la institucionalidad y ajustar las políticas públicas para conciliar un proceso de desarrollo dinámico con la conservación del medioambiente.

El país tiene un gran potencial para desarrollar el ecoturismo responsable; al tiempo, en las selvas colombianas pueden existir soluciones de gran interés para la humanidad. Un ejemplo es la investigación liderada por los profesores Helena Groot, Eduardo Mitrani y otros<sup>23</sup> sobre la actividad antibiótica que han encontrado en secreciones de la piel de ranas recogidas en distintos puntos de la geografía nacional. Estos animales son inmunes a las enfermedades tropicales que tanto afectan a los seres humanos a lo largo y ancho del planeta y aquí podrían existir las bases para nuevas vacunas y nuevos antibióticos.

8. Tasas de ahorro e inversión insuficientes:

La Misión de Empleo recomendó elevar las tasas de ahorro e inversión para alcanzar mayores tasas de crecimiento. Esto se logró parcialmente, y en algunos años la tasa de inversión se ha acercado al 30% del PIB, cifra respetable en el

---

<sup>22</sup> Reda Cheriff, Fuad Hasanov y Min Zhu (eds.), *Breaking the Oil Spell*, con prólogo de José Antonio Ocampo, Washington: IMF, 2016.

<sup>23</sup> Groot, H.; Muñoz, C.; Riveros, G.; Salazar, V.; Flórez, F.; Mitrani, E., “Skin Micro-organs from Several Frog Species Secrete a Repertoire of Powerful Antimicrobials in Culture”, *Journal of Antibiotics*, vol. 65, núm. 9, pp. 461-467, 2012.

ámbito global. Sin embargo, muchos analistas y empresarios, nacionales y extranjeros, señalan que las altas tasas de tributación, los altos costos laborales y la inseguridad jurídica han frenado la inversión, el crecimiento y la generación de empleo.

Por todas estas razones (y por otras adicionales), la economía colombiana no ha podido alcanzar tasas de crecimiento como las previstas como posibles por el profesor Currie.

#### 9. Comportamiento del sector agrícola e industrial:

El sector agrícola colombiano podría crecer en forma más dinámica. La Misión de Estudios sobre el Sector Rural ha propuesto un conjunto de iniciativas para darle mayor fortaleza y crecimiento: es evidente que el sector requiere un suministro de bienes públicos (infraestructura física, educación básica, investigación y extensión, distritos de riego, etc.) mucho mayor a la que ha recibido en el pasado. Hay que impulsar el crecimiento de la productividad y hay que facilitar la adopción de nuevas tecnologías. Los sectores público y privado deben incrementar sus inversiones para que el campo pueda desarrollar su potencial, respetando, por supuesto, las normas laborales y ambientales. La Corporación de Investigaciones Agropecuarias (Corpoica) se ha venido fortaleciendo, y este proceso debe continuar si lo que se busca es tener mejores variedades y mayor productividad y eficiencia. El aporte de los empresarios privados es también de la mayor importancia.

En relación con el sector cafetero, el país ha logrado aumentar la productividad y la producción. Al tiempo, el sector enfrenta el gran reto de la escasez de mano de obra en determinadas zonas, y eso está llevando al diseño de tecnologías que permitan algún grado de mecanización en el proceso de recolección. Por otra parte, los caficultores colombianos se han involucrado en diversos programas de sostenibilidad, y el país podría llegar a convertirse en el mayor proveedor de cafés sostenibles del mundo (desde el punto de vista económico, ambiental y social).

En cuanto al sector manufacturero, es importante recordar que el profesor Chenery<sup>24</sup> pensaba que países como Colombia deberían hacer un gran esfuerzo para diversificar su economía. Como parte de esta estrategia, la promoción de un sector industrial dinámico y competitivo era muy importante. En la tradición del profesor Kuznets, Chenery consideraba que una transformación estructural de las economías de países de ingresos medios (que implicaba reducir la dependencia de productos primarios y elevar la importancia de sectores como el industrial) podía acelerar la tasa de crecimiento mediante la incorporación de nuevas tecnologías y el incremento de la productividad. De acuerdo con sus investigaciones,

---

<sup>24</sup> Hollis Chenery, *Industrialization and Growth*, op.cit.



la estrategia de industrializarse hacia afuera había generado mayores beneficios que la antigua política de sustitución de importaciones.

El sector industrial colombiano nunca llegó a tener la importancia que ha tenido en los países asiáticos o los países escandinavos (que hace cien años eran altamente dependientes de productos básicos); de hecho, en los últimos veinte años ha perdido participación en la generación del producto interno bruto (PIB), en parte, por el auge minero-energético. Esto llevó a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) a contratar un estudio con Fedesarrollo<sup>25</sup> para examinar a fondo las causas de esta situación y para formular una nueva estrategia de desarrollo productivo. El estudio contiene un importante diagnóstico y apoya una estrategia para que las empresas se integren en forma competitiva en las cadenas globales de valor. No se trata de regresar a las antiguas políticas de protección, sino la de suministrar bienes públicos a todos los sectores y crear un ambiente regulatorio más propicio para el desarrollo de las empresas.

## **EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL Y PERSPECTIVAS**

La tasa de desempleo en las siete principales áreas metropolitanas del país llegó a niveles cercanos al 20% en 1999, como consecuencia de la grave crisis económica y financiera que experimentó el país a finales del siglo XX. En lo corrido del siglo XXI se redujo gradualmente, hasta alcanzar niveles de un dígito en años recientes. Este resultado ha facilitado en forma muy importante la reducción de la pobreza extrema y de la pobreza multidimensional. El país ha logrado ampliar su clase media en forma significativa.

Se han adelantado valiosos trabajos sobre el comportamiento del mercado laboral por parte de universidades<sup>26</sup>, entidades gubernamentales<sup>27</sup> y centros de investigación<sup>28</sup>. En este breve comentario no puedo entrar a examinar los resultados de todas estas importantes investigaciones. Lo que sí puedo destacar es que

---

<sup>25</sup> Mauricio Reina, Sandra Oviedo y Laura Tamayo, *Elementos para una nueva política de desarrollo productivo en Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo, 2015.

<sup>26</sup> Los observatorios laborales del Externado y de la Universidad del Rosario han hecho aportes significativos. Investigadores de las universidades Nacional, del Valle, Javeriana y Antioquia también han hecho aportes valiosos sobre temas relacionados con el mercado laboral en Colombia.

<sup>27</sup> Un libro muy completo que recomiendo es el de Luis Eduardo Arango y Franz Hamann (eds.), *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones*, Bogotá: Banco de la República, 2013.

<sup>28</sup> El CEDE de la Universidad de los Andes y Fedesarrollo han preparado importantes estudios y documentos de trabajo sobre el mercado laboral en los últimos diez años.

subsisten graves problemas de informalidad y niveles preocupantes de desempleo entre los jóvenes y mujeres. También, es evidente que el país no ha logrado reducir la tasa de desempleo a niveles del orden del 5%, como sí lo han logrado otros países de América Latina y otros países emergentes.

## **INFORME OCDE SOBRE EL EMPLEO EN COLOMBIA**

La OCDE ha venido preparando una serie de informes sobre diversos aspectos del desarrollo colombiano; este ejercicio fue parte del proceso de admisión de Colombia a ese organismo, compuesto por los países con mayores ingresos y mejores prácticas globales. A comienzos de 2016 la OCDE presentó un informe<sup>29</sup> sobre el empleo y las políticas sociales en Colombia. Allí se reconocen, en primera instancia, que el país ha logrado tasas de empleo y de participación de la fuerza laboral más altas que el promedio de los países de la OCDE. Al tiempo, se señala que el país continúa presentando niveles altos de informalidad y de desigualdad. Los informes proponen varias medidas para reducir la informalidad, entre ellas una mayor flexibilidad laboral y una reducción del salario mínimo. También, recomiendan focalizar mejor el gasto público, ya que su impacto redistributivo es muy limitado y hacen énfasis en la reforma del sistema pensional, ya que está beneficiando de manera especial a personas con ingresos relativamente elevados y su costo fiscal es enorme. La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) editó un interesante documento<sup>30</sup> sobre la reforma estructural pensional que requeriría Colombia que, de ser adoptada, tendría un impacto favorable sobre las finanzas públicas y sobre el crecimiento de la economía. Pienso que el país tiene que examinar y debatir este tipo de propuestas con la mayor seriedad posible.

## **ESTUDIO DEL BID SOBRE EL FUTURO DE COLOMBIA**

En febrero de 2016 el BID presentó un importante documento sobre el futuro de Colombia<sup>31</sup>. Este informe plantea la posibilidad de que el país alcance en 2030

---

<sup>29</sup> OCDE, *El mercado laboral y las políticas sociales en Colombia*, Bogotá: Ministerio del Trabajo, 2016.

<sup>30</sup> ANIF, *Elementos para una reforma estructural pensional*, Bogotá, noviembre de 2017.

<sup>31</sup> Rafael de la Cruz, Leandro Gastón Andrian y Marco Loterszpi (eds.), *Colombia: hacia un país de altos ingresos con movilidad social*, con prólogo de Luis Alberto Moreno, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

niveles del orden de 30.000 dólares en términos del ingreso per cápita. Para alcanzar esta meta, el país tendría que crecer al 6% anual, cifra igual a la postulada por la Misión de Empleo. Los analistas que prepararon el informe piensan que esta meta es alcanzable, siempre y cuando el país emprenda reformas estructurales profundas para aumentar la eficiencia del Estado y del gasto público y tome medidas en diversos frentes para aumentar la productividad y para reducir los costos de transacción. Plantea medidas para reducir la pobreza y la exclusión, y para consolidar la expansión de la clase media. Propone fórmulas claras para mejorar la educación, la infraestructura física y la salud; aborda el tema del crecimiento de sectores como el agrícola y el industrial. En relación con el mercado laboral, propone reducir su informalidad y mejorar su flexibilidad. Los autores consideran que los costos no salariales son muy elevados en Colombia (más del 70% del salario) y están por encima del promedio de América Latina (39%).

Se estiman, además, las inversiones requeridas y se discuten las posibles fuentes de financiamiento de este ejercicio. La estrategia planteada en este informe exige resolver retos formidables, pero al tiempo indica que es un escenario posible, sobre todo si el país logra crear un gran consenso nacional alrededor de estos grandes propósitos. Si se adelantaran las reformas propuestas, el país podría gozar de tasas de desempleo de un solo dígito y, además, cercanas a lo que sería una situación de pleno empleo (4% a 5%). En términos generales, este informe coincide con buena parte de los temas que abordamos en secciones anteriores.

## ESTUDIO DEL PROFESOR HAUSMANN

El 2016 tuve oportunidad de conversar con el profesor Ricardo Hausmann, director del Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. En los últimos años él ha dirigido la elaboración de un gran atlas de complejidad económica<sup>32</sup>. Este concepto se refiere a la capacidad de una nación de incorporar conocimientos a sus procesos productivos. Este distinguido profesor explicó los resultados para el caso de Colombia. De acuerdo con sus mediciones, Colombia no ha logrado un alto grado de complejidad económica y esto se refleja en la baja diversificación de las exportaciones del país. Considera que es un país muy cerrado a la inmigración de extranjeros altamente calificados y ha perdido una gran oportunidad de mejorar su capital humano y de ampliar el acceso al

---

<sup>32</sup> Ricardo Hausmann, *The Atlas of Economic Complexity*, Harvard: Center for International Development, 2015.

conocimiento útil por esta vía. Él emplea sus mediciones para proyectar el crecimiento de las distintas naciones, y en el caso de Colombia señala que el país podría crecer a tasas anuales del 3% en los próximos años.

Esta cifra puede ser considerada como satisfactoria para un país que ha tenido que enfrentar una caída en sus ingresos externos y sus ingresos fiscales, como le ha tocado a Colombia en los últimos años, como consecuencia del colapso de los precios del petróleo. El país ha logrado manejar esta transición en forma adecuada, y eso lo reconocen las calificadoras de riesgo y los organismos multilaterales de crédito.

Empero, desde una perspectiva de mediano y largo plazos este resultado debería prender las alarmas de toda la sociedad, ya que ese nivel no sería suficiente para reducir el desempleo y para convertir a Colombia en un país de altos ingresos, con mayor movilidad social generacional.

## TENDENCIAS MUNDIALES Y LA AMENAZA DE LA AUTOMATIZACIÓN

Los estudios elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran un panorama del mercado laboral mundial bastante complejo y preocupante. La OIT estima que en 2017 habría 201 millones de personas desempleadas en el mundo<sup>33</sup>. La tasa global de desempleo pasará del 5,7% al 5,8%, cifra que no parece muy elevada, pero que esconde el hecho de que cerca del 45% de los empleos en los países en desarrollo son vulnerables y muchos de baja calidad.

Las proyecciones de la economía mundial realizadas por el Banco Mundial, el FMI y otras entidades<sup>34</sup> indican un panorama con crecimientos posibles entre el 2,7% y el 3,6% como promedio anual para los próximos años. El comercio mundial no tuvo un comportamiento dinámico en 2016 y hay amenazas de proteccionismo por parte de los Estados Unidos y otros países importantes. Si se llegara a desatar una guerra comercial a escala global, este factor complicaría en grado muy significativo alcanzar esas tasas de crecimiento, que ya de por sí son moderadas. Hay un clima de incertidumbre y este factor naturalmente no es el más propicio para el incremento de la inversión.

Por otra parte, han aparecido varios libros<sup>35</sup> y documentos expresando un gran temor por las tendencias hacia la automatización y la inteligencia artificial:

---

<sup>33</sup> OIT, *World Employment Social Outlook*, Ginebra, 2016. También, véanse las estimaciones sobre el empleo global que ha realizado esta entidad en 2017.

<sup>34</sup> Proyecciones de la economía mundial del FMI y del Banco Mundial en 2017.

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, Martin Ford, *The Rise of Robots*, New York: Basic Books, 2015.

numerosos empleos de tipo repetitivo y rutinario están comenzando a ser reemplazados por robots y por computadores, y este fenómeno podría implicar que importantes grupos de la población, especialmente aquellos sin capacitación adecuada, podrían quedar desempleados en los próximos quince o veinte años. Esta ansiedad ha aparecido varias veces en la historia; por ejemplo, cuando avanzaba la revolución industrial en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII hubo grandes protestas contra las nuevas fábricas de textiles, ya que estaban desplazando las técnicas artesanales que eran intensivas en mano de obra. La realidad es que desaparecieron empleos, pero se crearon nuevos en mayor cuantía, aun cuando estas tecnologías disruptivas generan costos de transición y adaptación que han sido significativos. La respuesta está en la inversión en capital humano, para capacitar a la gente en labores y tareas que no son repetitivas y que exigen criterio, análisis y comprensión. El riesgo del desempleo tecnológico existe y este factor debe incorporarse en las estrategias de desarrollo del país a mediano y largo plazos.

## REFLEXIÓN FINAL

Esta reedición de los estudios de la Misión de Empleo debería estimular un gran debate nacional de cómo incrementar la generación de empleos de calidad y cómo continuar con el proceso de la reducción de la pobreza y la desigualdad en el contexto de una economía competitiva y dinámica. Alcanzar estas metas exige un gran acuerdo nacional e implica adoptar reformas de fondo en diversos frentes: desde las políticas fiscales y monetarias hasta las políticas relacionadas con la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación. La informalidad laboral sigue siendo muy elevada (más del 50%) y se requieren correctivos de fondo para disminuirla.

Colombia ha gozado de un alto grado de estabilidad macroeconómica por largas décadas, y este es un gran activo del país. Hay varios estudios<sup>36</sup> que muestran que los desequilibrios fiscales y monetarios, cuando son de magnitud significativa, inciden en forma negativa sobre los niveles de empleo, crecimiento, pobreza y desigualdad. El gran reto es diseñar estrategias de desarrollo que estimulen el empleo, el desarrollo sostenible y la reconciliación nacional, respetando el cumplimiento de la regla fiscal y manteniendo bajo control el crecimiento de los precios. Para ello es esencial elevar los niveles de ahorro e inversión y contar

---

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, Mauricio Cárdenas y Miguel Urrutia, “Impacto social del ciclo económico en Colombia: 1989-2004”, *Coyuntura Social*, núm. 30, junio, Bogotá, Fedesarrollo, 2004.

con empresarios dinámicos e innovadores, tanto nacionales como extranjeros. Colombia tiene que avanzar en su inserción en la economía global.

Finalmente, hay que tomar en serio los aspectos institucionales. Diversos estudios<sup>37</sup> han encontrado que el país está enfrentando fuertes restricciones de crecimiento por el inadecuado funcionamiento de las instituciones que tienen que ver con los sistemas político, judicial, de contratación pública, pensional, de la salud y el de asignación de las regalías, por solo mencionar los más importantes. Si no se emprenden reformas de fondo en estas áreas, el país no podrá alcanzar su potencial de crecimiento y no logrará tasas de desempleo cercanas al 5%. Parece haber llegado el momento de convocar una nueva Misión de Empleo que cuente con los mejores expertos nacionales e internacionales sobre este tema tan fundamental para nuestra nación.

Bogotá, diciembre de 2017

---

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, Alberto Alesina (eds.), *Reformas institucionales en Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo y Alfaomega, 2000. También, recomendando el libro editado por James Robinson y Miguel Urrutia, *Economía colombiana del siglo XX*, Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, 2007, y el libro de Roberto Junguito, *Historia económica del siglo XX*, Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2016. Estudios recientes del Banco Mundial, el FMI, el BID y la OCDE sobre Colombia hacen énfasis, de igual manera, en la necesidad de reformas estructurales para superar barreras de tipo institucional.

**MANUEL RAMÍREZ GÓMEZ**  
**(Bogotá, 13 de septiembre de 1941-Bogotá, 8**  
**de julio de 2014)**

Andrés Álvarez

La ceremonia de despedida a Manuel Ramírez Gómez, el 9 de julio de 2014, reunió en la capilla del Gimnasio Moderno a los economistas académicos, profesionales del sector privado y hacedores de política económica de Colombia en un especial momento de unanimidad para la profesión: la admiración generalizada que el conjunto de los economistas colombianos le guardamos al profesor Ramírez va más allá de la adhesión a una u otra teoría, a una u otra ideología. Es el respeto por el rigor, por la calidad de los razonamientos y por la rectitud de sus acciones lo que es común a todos los que nos reunimos ese día para darle las gracias por última vez.

Manuel Ramírez participó activamente en la mayoría de las instituciones públicas y privadas desde donde la economía, como disciplina académica, aportó a las políticas públicas y privadas de Colombia. Empezando por su labor en los principales departamentos de economía, desde su vinculación a la Universidad de los Andes hasta sus últimos años en los que se entregó con pasión a la consolidación de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario para transformarla en una de los centros de investigación más sofisticados actualmente en Colombia y América Latina.

Siempre yendo y viniendo entre la academia, su lugar natural, y la asesoría técnica en la toma de decisiones de política económica, estuvo vinculado al Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y a múltiples proyectos interinstitucionales como la Misión de Empleo. Fue pionero, además, en la consolidación de los centros privados de investigación económica, trabajando con instituciones como Fedesarrollo y siendo el fundador

de una de las firmas de consultoría económica más respetadas del país: Econometría Consultores.

Esta semblanza de Manuel Ramírez tratará de recordar brevemente la huella que dejó en estas instituciones. Como un recordatorio para quienes lo conocieron y, sobre todo, como fuente de inspiración para las futuras generaciones que no: para que puedan entender mejor las razones de la admiración y el respeto unánime que los economistas en Colombia tenemos hacia él.

Este ejercicio se hace necesario, en buena parte, porque una de las características más sobresalientes de la personalidad de Manuel era su poco deseo de figuración pública y la capacidad para hacer grandes aportes a la sociedad “sin hacer mucho ruido”, como él mismo lo decía. Sin haber sido ministro de hacienda, ni gerente del Banco de la República ni director de Planeación Nacional, fue uno de los principales hacedores de la política económica de los últimos cuarenta años. Su discreción y, en ocasiones, su honestidad intelectual, lo mantuvieron alejado de la figuración mediática y, por tanto, fue poco conocido por el gran público.

## DE LA INGENIERÍA A LA ECONOMÍA

Manuel Ramírez es sin duda el principal protagonista de la introducción en las academias y en las políticas económicas y sociales en Colombia de los métodos cuantitativos más sofisticados que conquistaron la economía desde mediados del siglo XX. Su formación y todo su desempeño profesional resumen la evolución de la teoría económica como rama de las matemáticas aplicadas y los métodos estadísticos desde los años sesenta hasta la primera década del siglo XXI.

Su educación superior inicial como ingeniero civil, de la universidad Javeriana de Bogotá, le permitió una exposición desde muy joven a las matemáticas aplicadas, la física y, sobre todo, a la elaboración de razonamientos encaminados a resolver preguntas desde la lógica formal y la argumentación rigurosamente cuantificable. Pero la ingeniería civil no lo exponía a las preguntas que realmente le parecían relevantes. Por esta razón estuvo “muy contento los tres primeros años con los cursos teóricos”<sup>1</sup> de matemáticas y física, pero no encontró interés en los cursos más aplicados a la ingeniería civil.

---

<sup>1</sup> Cuando se utilicen comillas para citar palabras textuales de Manuel Ramírez G., estas hacen referencia a una serie de entrevistas que tuve la fortuna de realizarle entre mayo y julio de 2014. Las grabaciones de estas entrevistas serán publicadas parcialmente en un sitio internet dedicado a la compilación de los trabajos de Manuel en la Universidad de los Andes de Bogotá: <https://economia.uniandes.edu.co/economistascolombia>



De su padre, Manuel Ramírez Montufar, también ingeniero civil, heredó la curiosidad intelectual por las ciencias sociales. En particular por la historia y la economía. Siempre consideró la historia como una fuente para las preguntas más profundas que debe hacerse un científico social; y la economía apareció claramente como el camino para las respuestas.

Manuel tuvo su primer encuentro con la economía en la biblioteca familiar, muy nutrida y diversa gracias a la curiosidad intelectual de su padre. El encuentro sería directamente con la economía matemática de Dorfman, Samuelson y Solow (1958): *Programación lineal y análisis económico*.

Esta obra, que marcó la consolidación de la economía como una disciplina con un lenguaje y un método matemático, dejó una huella doble en Manuel.

Primero, le permitió encontrar en la economía una forma de aplicación de sus conocimientos de ingeniero a “preguntas sobre la sociedad y no sobre las obras materiales del hombre”.

Y en segundo lugar, llevó a Manuel a descubrir los trabajos financiados y publicados por los que serían las instituciones más importantes para la difusión de la teoría microeconómica y la econometría y donde más tarde sus estudios doctorales lo llevarían a participar: la RAND Corporation y la Cowles Foundation. La mayor parte de la producción académica que definiría el rumbo de la aplicación de matemáticas y estadísticas a la economía durante la segunda mitad del siglo XX sería financiada o publicada por una de estas instituciones. La Cowles Foundation se trasladó de Chicago a la universidad de Yale hacia 1955, cerca de una década antes de que Manuel integrara el programa doctoral en economía de esta universidad.

De la lectura de los máximos exponentes de la economía matemática (Samuelson, Solow y Dorfman) Manuel saldría con la convicción de que el lugar donde podría aportar a la sociedad sería desde el análisis económico. Fue tan importante este encuentro con una aplicación interesante de la programación lineal, que su tesis de ingeniero civil fue precisamente una aplicación de estos métodos a procesos relacionados con la ingeniería civil, que luego volverían a hacer parte de sus trabajos de investigación doctoral e, incluso, en sus investigaciones aplicadas más avanzadas como consultor y académico.

Finalizando entonces sus estudios de ingeniero, y sin realmente ejercer su profesión original, se matriculó como alumno de un programa experimental de maestría en economía en la Universidad de los Andes que financiaba la Agency for International Development (AID) y que era dictado por profesores de la Universidad de Minnesota: la Escuela de Economía para Graduados (EEG).

## LA TEORÍA ECONÓMICA COMO VOCACIÓN

Como los profesores del programa de la EEG de los Andes eran jóvenes recién graduados de programas de doctorado (Ph. D.) vinculados a la Universidad de Minnesota, Manuel fue expuesto no solo a un experimento educativo único en el país sino, además, a la primera versión de una formación de altísimo nivel en los conocimientos de punta de la época. Era tan alto el nivel de exigencia del programa, y tan complejos los conocimientos previos requeridos en matemáticas y análisis abstracto, que en muchas materias Manuel fue prácticamente el único alumno que logró terminarlas. Fue entonces un programa casi personalizado de formación en teoría económica y métodos cuantitativos.

Durante estos estudios, su carrera como economista quedaría “marcada por tres personas muy importantes”. El primero fue su profesor de microeconomía: Ralph Hofmeister; gran experto en temas de innovación tecnológica y desarrollo económico de la universidad de Minnesota. Con él se despertó su interés por el análisis del cambio tecnológico como determinante del crecimiento.

En segundo lugar, su profesor de macroeconomía y director del programa y experto en economía social y desarrollo: John Butrick. Según Manuel, este fue el profesor que le permitió conectar con más claridad las preguntas políticas y sociales a los métodos de la economía formal.

Finalmente, y probablemente el más importante para dar sus primeros pasos en la teoría económica: Hugo Sonnenschein. Este último, recién graduado como Ph. D. de la universidad de Rochester, sería el responsable de llevar a Manuel a su primera verdadera vocación como economista: la teoría del equilibrio general. Como Manuel lo afirmaría en su discurso de posesión como presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas (Ramírez, 2001): “[fue] el programa de investigación que más se desarrolló...” en el siglo XX.

## LA TEORÍA Y LA MEDIDA<sup>2</sup>

Su trabajo con Sonnenschein<sup>3</sup> como estudiante de econometría<sup>4</sup>, pero sobre todo como miembro de un grupo de estudio sobre el libro de Gerard Debreu *Teoría del valor* (Debreu, 1959), sería el paso definitivo para llegar a la convicción de que su destino estaba en la academia y, en particular, en la teoría microeconómica. Para ese momento, hacia el año 1965, Manuel empezó a considerar su más ambicioso proyecto intelectual: hacer una contribución a la teoría del equilibrio general. Más concretamente, esperaba avanzar en el análisis de la teoría del bienestar en presencia de externalidades.

Con esta convicción se fue a la Universidad de Yale a cursar su doctorado. Su llegada allí y su financiación se debieron a su desempeño sobresaliente en el programa de la EEG de los Andes. La AID le otorgó la beca para este estudio y el profesor Butrick fue quien lo recomendó ante el comité de admisiones de Yale.

## YALE: EL CENTRO DE LA TEORÍA ECONÓMICA DEL MOMENTO

Su paso por Yale fue crucial para afianzar sus conocimientos como economista y, sobre todo, para desarrollar su interés por las preguntas aplicadas a las que se debía enfrentar con métodos cuantitativos rigurosos: la econometría. Con el departamento de economía de Yale pudo participar en las actividades de las instituciones que habían marcado su llegada a la economía: la Cowles Foundation y la RAND Corporation.

El lema de la Cowles resume perfectamente lo que representará Manuel como economista en Colombia: “La teoría y la medida”. En la academia y en su ejercicio profesional por fuera de ella (nunca lejos de ella) siempre lo acompañó como un mandamiento que cumplió y transmitió a sus estudiantes y colegas.

---

<sup>2</sup> El periódico *El Espectador* publicó un corto obituario que escribí sobre Manuel Ramírez en la edición del 12 de julio de 2014 con un título muy similar: “La teoría y la medida de la teoría en Colombia”.

<sup>3</sup> Hugo Sonnenschein es uno de los más importantes teóricos del programa walrasiano de equilibrio general. Su aporte más conocido es el famoso teorema Sonnenschein-Mantel-Debreu, que muchos consideran una de las críticas internas más radicales que tuvo el modelo de equilibrio general y que llevaría al abandono de esta teoría de la competencia perfecta y a la exploración de modelos alternativos sobre el mercado, fundados sobre la competencia imperfecta y diversas formas de fricciones económicas (asimetrías de información, externalidades, etc.).

<sup>4</sup> Que, según Manuel, fue un curso “desastroso” porque Sonnenschein era un teórico que no se interesaba en la economía aplicada y mucho menos en la estadística.

Durante su formación como estudiante de doctorado en Yale, Manuel se expuso a los dos grandes programas de investigación de la economía del siglo XX. Por un lado, el modelo de equilibrio general y la investigación en teoría microeconómica más abstracta. Pero también el programa de desarrollo de la econometría moderna.

El enfoque particular que la universidad de Yale y la fundación Cowles le darían a la economía marca definitivamente la forma de aproximación a los problemas económicos y los métodos que Manuel utilizaría toda su vida.

La figura predominante a este respecto es Tjalling Koopmans, fundador de la economía moderna y la figura más relevante del departamento de economía de la universidad de Yale y de la Cowles. Fue precisamente gracias a Koopmans que Manuel escogió estudiar en este departamento de economía. Sin ser su director de tesis, pero sí su profesor, sería la última mano que moldearía al economista colombiano.

Manuel adoptó desde entonces el principio fundamental de la Cowles y de Koopmans: “de nada vale la econometría sin teoría económica”. La fundamentación conceptual de todos los trabajos empíricos que realizaría en Colombia estaría marcada por esta convicción. Es por esta razón que Manuel Ramírez es responsable no solo de haber creado una de las firmas de consultoría económica más importantes, Econometría Consultores, sino también de haber marcado con su influencia la reorganización y modernización de los programas de economía de las universidades más prestigiosas del país: Andes, Rosario, Javeriana y Nacional.

La calidad del cuerpo profesoral del programa de Ph. D. en economía de Yale fue excepcional. El curso de macroeconomía era dictado por William Brainard y el de crecimiento económico por James Tobin. Juntos estaban para ese entonces desarrollando una de las teorías más importantes del siglo XX sobre la decisión financiera: el famoso concepto conocido como “la  $q$  de Tobin” (Brainard, 1968). En microeconomía fue formado por W. Fellner y en especial por T. Koopmans y H. Scarf, autores claves no solo en la evolución de la teoría del equilibrio general sino también en la construcción de modelos computacionales aplicados, derivados de esta teoría, que influenciarían profundamente los métodos utilizados por Manuel en su contribución a la Misión de Empleo.

Finalmente, y no menos importante, fueron sus cursos de historia económica. Otra marca de la formación doctoral de Yale era el papel que tenía el curso de historia económica de William Nelson Parker, una de las figuras principales del movimiento cliométrico<sup>5</sup> de aquella época. Manuel conservaría hasta el final de

---

<sup>5</sup> Parker fue uno de los fundadores del *Journal of Economic History* y uno de los principales promotores de la incorporación de métodos matemáticos y de teorías formales de la economía contemporánea al estudio de la historia económica.

sus días la convicción que lo motivó a acercarse a las preguntas de las ciencias sociales: la historia es la fuente de la curiosidad intelectual del científico social y en su estudio está la fuente inagotable de rompecabezas intelectuales que la sociedad debe resolver.

Su formación académica, de la mano de la Cowles y Yale, se reflejó en su trabajo como formador y hacedor de políticas. Su convicción profunda sobre la necesidad de incorporar modelos teóricos como fundamento del análisis empírico y la sofisticación de los métodos cuantitativos marcaron a la tecnocracia colombiana. En particular, su trabajo para diferentes misiones académicas fue clave en la construcción de modelos altamente sofisticados, comprensivos y que llevaron al país a la construcción de un sistema de estadísticas de vanguardia en la región y entre los países en desarrollo.

## **DEL TEÓRICO AL ECONOMISTA APLICADO**

En el doctorado Manuel consolidó su interés por la teoría del equilibrio general, que ya había explorado en su grupo de lectura con H. Sonnenschein y que continuaría estudiando con profesores de Yale vinculados estrechamente a la Cowles y en particular con Hebert E. Scarf, a quien Manuel consideraba “el mejor profesor que había en Yale y el mejor que he tenido [...]”. Para ese entonces (1967) ese curso de equilibrio general con énfasis en juegos cooperativos solo existía en Yale. Esta conciencia de estar en la punta del conocimiento teórico que se desarrollaba para ese entonces atrajo aún más el interés de Manuel por lograr una contribución teórica.

Con esta idea en mente se acercó a sus dos profesores más sobresalientes: Koopmans y Scarf para trabajar su disertación. Su interés en aquel momento era hacer un trabajo que permitiera extender el modelo Arrow-Debreu para incorporar fenómenos de externalidades en la producción utilizando conceptos de la teoría de juegos cooperativos.

Pero las condiciones de su financiación por parte de la AID cambiaron en parte su destino como un académico teórico. Debido a que la beca imponía condiciones de regreso a Colombia y que varias instituciones de política económica, como el DNP y el Banco de la República invitaban a Manuel a aportar a los debates de política, finalmente se decidió por hacer una tesis aplicada al caso colombiano. Su director de tesis fue Richard Nelson, gran experto en organización industrial y una figura sobresaliente en lo que hoy se conoce como economía evolucionista y enfoques schumpeterianos de las firmas y la innovación empresarial.

La dirección de Nelson le permitió acercarse a métodos empíricos novedosos que hasta ese momento eran casi exóticos: simulaciones por computador. Este

acercamiento a los computadores fue definitivo también para Manuel, quien sería uno de los expertos más importantes de Colombia en el uso de métodos computacionales para la economía y sería así el responsable del uso sistemático de este tipo de modelos para el análisis de política económica. Sus aportes en este campo siguen aún vigentes en los modelos del DNP, el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República. En todas estas instituciones se sigue utilizando algún modelo que tiene el ADN de un trabajo de Manuel.

Al lado de Nelson, otro gran economista, esta vez latinoamericano pero también profesor de Yale, lo acompañó en su transformación hacia un economista más empírico y cuyas preocupaciones principales serían el crecimiento económico en un país como Colombia. Este economista sería Carlos Díaz Alejandro. Su acompañamiento fue definitivo tanto para Manuel como para Colombia, porque Díaz Alejandro entablaría una estrecha relación con economistas colombianos que permitiría su participación activa en la formación de varias generaciones de hacedores de política y contribuiría a señalar a Colombia como un caso de gran interés para el estudio de economías en desarrollo en el ámbito mundial.

Manuel aborda, entonces, una disertación doctoral dirigida por Nelson y seguida de cerca por Díaz Alejandro sobre el cambio tecnológico como motor del crecimiento y, en particular, el cambio tecnológico como motor del crecimiento y, en particular, de las razones que fomentan el cambio tecnológico en países en desarrollo y las que hacen que este no se produzca. Su tesis se enfocaba en dos grandes temas: los costos de adaptación tecnológica como determinantes de la falta de innovación en Colombia y la desigualdad en salarios que podía producir la transformación tecnológica de las industrias colombianas.

Para estudiar la adaptación de nuevas tecnologías, Manuel construyó un modelo de optimización que le permitió simular el comportamiento de las firmas a partir de datos de consumo de energía eléctrica<sup>6</sup>. Este modelo de demanda de energía sería más adelante uno de los insumos principales para múltiples investigaciones aplicadas en Colombia.

Finalmente, un capítulo muy importante de su disertación, y que sería menos conocido inicialmente, era destinado al estudio de la desigualdad y los efectos en el mercado laboral de la innovación tecnológica. Según Manuel, era posiblemente el tema más relevante de su investigación porque buscaba establecer una relación entre innovación tecnológica y desigualdad, que permitiera al mismo tiempo desarrollar una política de fomento a la innovación tecnológica sin olvidar los efectos colaterales sociales de estas transformaciones productivas. Este tema

---

<sup>6</sup> El título de la disertación doctoral de Manuel es: “Technical Change in the Colombian Electric Power Industry”.

es en particular relevante en el estudio del mercado laboral que contiene este volumen.

Su tesis doctoral lo acompañó por siempre y fue, al mismo tiempo, una frustración no haber podido ver su mensaje transformarse en acciones concretas en el país. Manuel estudió los determinantes e implicaciones del cambio tecnológico, tanto para entender que allí está el secreto del crecimiento y el progreso económicos como para preocuparse por la fuente de desigualdad y desempleo que potencialmente puede representar. Por esto, sus aportes no se limitaron a este tema sino a todas sus derivaciones: equilibrios y desequilibrios macroeconómicos, desarrollo de infraestructura, regulación de los sectores portadores de tecnologías avanzadas, regulación del mercado financiero y determinantes de la desigualdad, entre otros.

## **LA FORMACIÓN DE NUEVAS GENERACIONES DE ECONOMISTAS**

La financiación de la AID no le permitió a Manuel estar más de tres años en los Estados Unidos, por esta razón, en 1969 regresó a Colombia a terminar su disertación siendo ya profesor de la Universidad de los Andes, y luego trabajaría para la Corporación Centro Regional de Población (CCRP). Su título doctoral lo obtuvo en 1974.

Desde su regreso al país todos sus conocimientos se van a mantener en un permanente ir y venir entre la academia y su trabajo como experto asesor: “asesor de alto nivel”, como lo calificarían todas las instituciones para las que trabajó formal o informalmente. En muchos casos un simple consejo solicitado por un ministro o por un directivo de una institución privada daban lugar a una disertación académica que no siempre tenía como contrapartida un salario formal. Como lo decía Manuel, “siempre fui un académico y un consultor al que a veces le pagaban con un café y una mogolla”.

Solía rodearse de los mejores economistas, y muchos nos hicimos economistas y mejores economistas y personas gracias a Manuel; fue un creador y alimentador de las instituciones de formación de las más sobresalientes generaciones de economistas: especialmente las facultades de economía de las universidades los Andes y Rosario. Su primer trabajo formal luego del doctorado fue precisamente en la Universidad de los Andes y su último fue en la Universidad del Rosario.

Manuel fue en muy buena parte responsable del altísimo nivel de la formación en economía que caracteriza a los hacedores de política y a los académicos de la economía en Colombia. Fue también el responsable de haber impuesto, por sus conocimientos y el respeto que producía en sus interlocutores, una forma de

abordar los problemas coyunturales del país desde los métodos teóricos y estadísticos más sofisticados.

Su impronta transformó los contenidos de muchos pregrados de economía, inicialmente en la universidad de los Andes, desde donde se extendió por influencia a la mayoría de los demás departamentos de economía. También, modernizaría la investigación económica y los programas de economía en la Universidad del Rosario desde 1998 hasta el presente.

## **LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN UN MODELO TEÓRICO Y EMPÍRICO: EL MODELO DE LA MISIÓN DE EMPLEO**

La Misión de Empleo dejó una marca fundamental para los futuros análisis económicos sobre Colombia. No solo fue una contribución fundamental para crear consciencia sobre los graves problemas estructurales del mercado laboral colombiano, sino que sirvió de ejemplo para construir un análisis riguroso de los posibles escenarios económicos que enfrentaría nuestra economía. El análisis cuantitativo, del que Manuel fue el principal artífice, se convirtió en el modelo de referencia para las simulaciones de la economía colombiana. Su construcción requirió, además de la elaboración teórica y el músculo informático, el levantamiento de una de las más completas matrices de contabilidad social hechas en su momento para cualquier país en desarrollo.

El modelo de proyecciones macroeconómicas que da fundamento analítico y cuantitativo a los resultados de la Misión de Empleo fue construido sobre la base de los análisis de Koopmans y Scarf. En particular, se trató de una de las primeras adaptaciones del tipo de modelos conocido como Monash para el estudio de economías en desarrollo. Además del rigor propio de la teoría del equilibrio general, el modelo adaptado al caso colombiano requirió un estudio muy juicioso para caracterizar las diferencias sectoriales y capturar la complejidad de un mercado laboral segmentado y con problemas asociados con la desigualdad económica y con la heterogeneidad del capital humano.

La contribución de Manuel Ramírez a la elaboración de este modelo fue posible gracias a su conocimiento profundo de los aspectos sectoriales, que adquirió con su amplia experiencia como consultor en temas tan diversos, desde la energía hasta la educación. Además, el modelo de la Misión de Empleo refleja uno de los rasgos intelectuales que imprimió Manuel al análisis cuantitativo: en lugar de buscar demostrar una tesis particular con sus resultados econométricos, lo fundamental es la construcción de escenarios posibles y la posibilidad de dudar sobre las hipótesis. Manuel era un experto sin dogmatismos en sus mensajes. Lejos de



pretender formular un mensaje único basado en una convicción sobrevalorada de los resultados econométricos, Manuel transmitió siempre la necesidad de la duda y el valor de la intuición de quienes conocían los contextos históricos e institucionales mejor que él. Siempre se pensó como un economista cuantitativo al servicio de las preguntas y las conjeturas de la tecnocracia, más que como un gurú que aportaba conclusiones indiscutibles emanadas por el oráculo de los métodos cuantitativos oscuros ofrecidas a los mortales.

## **REFLEXIONES FINALES SOBRE EL LEGADO DE MANUEL RAMÍREZ: LA ECONOMÍA CUANTITATIVA AL SERVICIO DE LAS URGENCIAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA**

Durante 1979 fue llamado por Miguel Urrutia para vincularse al Departamento Nacional de Planeación como asesor de medio tiempo en la unidad de programación global. Con la incorporación de Manuel esta unidad ganó la reputación, como lo recuerda Clemente Forero, “de que allí [eran] capaces de hacer un modelo matemático o de sacarle la raíz cuadrada a la Santísima Trinidad” (Forero, 2014).

Sus capacidades técnicas para asesorar temas de política económica de la más alta importancia y urgencia lo llevaron a participar en la solución de las crisis económicas más importantes que vivió el país durante las últimas tres décadas del siglo XX. Primero, como asesor de la Junta Monetaria entre 1984 y 1985 debió poner todos sus conocimientos técnicos a trabajar para convencer al Fondo Monetario Internacional del proceso de ajuste que debió implementar el país, incluyendo la nacionalización de buena parte del sistema bancario y una gran devaluación. José Darío Uribe (como gerente del Banco de la República), en su discurso de homenaje a Manuel Ramírez el 23 de abril de 2014<sup>7</sup> recuerda cómo tan distinguido académico marcaría al banco central por su capacidad de introducir análisis técnicos del más alto nivel en sus decisiones y, al mismo tiempo, ser capaz de reaccionar de manera pragmática ante coyunturas para las cuales los modelos econométricos tocaban sus límites.

Sin lugar a dudas, Manuel Ramírez marcó desde la “teoría y la medida” las grandes decisiones económicas que se tomaron en Colombia y dejó una profunda huella en las generaciones de economistas que desde los años ochenta han venido ocupando los más importantes cargos privados, públicos y académicos en Colombia. La economía como disciplina intelectual y el desempeño económico

---

<sup>7</sup> El 24 de abril de 2014 la Universidad del Rosario, la firma Econometría Consultores, el Banco de la República y la Academia Colombiana de Ciencias Económicas hicieron un homenaje a Manuel Ramírez en el Gimnasio Moderno de Bogotá. El documento audiovisual de este evento estará disponible en el sitio: <https://economia.uniandes.edu.co/economistascolombia>

del país le deben a Manuel un constante homenaje. El mundo admira el manejo económico y la calidad de los economistas colombianos, legado de Manuel Ramírez, y los economistas colombianos honramos a Manuel.

## REFERENCIAS

- Brainard, W. C. (1968). *Pitfalls in Financial Model Building*, New Haven (Conn.): Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University.
- Debreu, G. (1959). *Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*, New Haven: Yale University Press.
- Dorfman, R.; Samuelson, P. A.; Solow, R. M. (1958). *Linear Programming and Economic Analysis*, New York: The RAND Corporation.
- Forero, C. (2014). “Palabras de Clemente Forero Pineda”, en Academia Colombiana de Ciencias Económicas (ed.), *Controversia actual sobre teoría y políticas económicas* (pp. 285-289), Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ramírez, M. (2001). Discurso de posesión como presidente ante la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, manuscrito inédito.

## ANEXO: UN INTENTO DE BIBLIOGRAFÍA EXHAUSTIVA DE LAS CONTRIBUCIONES DE MANUEL RAMÍREZ G.

Gracias a la generosa colaboración de María Teresa Ramírez, sobresaliente investigadora económica del Banco de la República e hija de Manuel, se ofrece aquí una lista, la más exhaustiva posible, de su contribución intelectual.

## PUBLICACIONES

### ARTÍCULOS EN REVISTAS

- “Cambio tecnológico en la industria de energía eléctrica en Colombia”, *Latin American Journal of Economics*, anteriormente *Cuadernos de Economía*, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 11, núm. 32, pp. 43-74, 1974, y documento CEDE, núm. 4, mes 3, 1973.
- “El efecto de un cambio en los precios de derivados del petróleo sobre los precios en los demás sectores” (con Clemente Forero, Ricardo Candelo y María Teresa Prada), *Revista de Planeación y Desarrollo*, 1976, Bogotá.

- “Un modelo de corto plazo para la economía colombiana” (con Álvaro Reyes, Bernardo Kugler, Eduardo Sarmiento y Mauricio Rubio), *Revista de Planeación y Desarrollo*, 1978, Bogotá.
- “Déficit fiscal e inversión pública” (con Bernardo Kugler y Rodrigo Villamizar), Cámara Colombiana de la Construcción, 1982.
- “El problema laboral en Colombia: diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe Final de la Misión de Empleo” (con Hollis Chenery, José Antonio Ocampo y Juan Luis Londoño), en *Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, separata núm. 10, agosto-septiembre de 1986, Bogotá.
- “La inversión extranjera en el sector financiero: proyecto del gobierno”, *Estrategia Económica y Financiera*, núm. 115, octubre de 1987, Bogotá.
- “Estimación y utilización de sistemas completos de ecuaciones de demanda”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 24, septiembre de 1989, Edición Uniandes.
- “Actividad constructora y financiación”, *Banca y Finanzas*, núm. 18, noviembre-diciembre de 1990.
- “La metodología de la cointegración: presentación y algunas aplicaciones” (con Ricardo Chica Avella), *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 25, marzo de 1990, Bogotá, Ediciones Uniandes.
- “Estratificación socioeconómica: aproximación conceptual y diseño metodológico” (con Darío Cuervo), *Desarrollo y Sociedad*, núm. 29, marzo de 1992, Ediciones Uniandes.
- “Caos: definición, detección y ejemplos” (con Rocío Ribero), *Desarrollo y Sociedad*, núm. 30, septiembre de 1992, Ediciones Uniandes.
- “Comentarios al Plan de Desarrollo Económico y Social, 1990-1994”, *Planeación y Desarrollo*, vol. 23, núm. 1, mayo de 1992, Bogotá.
- “El impacto de la política cambiaria sobre la estructura industrial”, *Desarrollo y Sociedad*, núm. 32, septiembre de 1993, Ediciones Uniandes.
- “Tres ensayos sobre el mercado de la edificación y el suelo urbano” (con Jairo Díaz, Fernando Gaitán, Gabriel Piraquive y Pablo Roda), *Planeación y Desarrollo*, 1993, Departamento Nacional de Planeación.
- “Análisis de los resultados de la *Encuesta de calidad de vida*, 1993” (con Álvaro Reyes), DANE, *Boletín de Estadística*, 1998.
- “El consumo de los hogares en 23 capitales de departamentos colombianos” (Con Manuel Muñoz), DANE, *Boletín de Estadística*, 1998.
- “Análisis de los aspectos de empleo y vivienda de la encuesta de calidad de vida 1997” (con Rodolfo Heredia), DANE, *Boletín de estadística*, 2000.
- “El gasto en salud de los hogares colombianos: un análisis descriptivo” (con Juan Miguel Gallego y Darwin Cortés), *Lecturas de Economía*, núm. 57, pp. 45-80, 2002, Medellín,

- “Efectos distributivos del impuesto al valor agregado sobre el consumo de los hogares en Colombia: una estimación no paramétrica” (con Danielken Molina Rodríguez), *Revista de Economía del Rosario*, vol. 6, núm. 1, pp. 23-52, junio de 2003.
- “The Determinants of the Health Status in a Developing Country: Results from the Colombian Case” (con Carlos Sepúlveda y Juan Miguel Gallego), *Lecturas de Economía*, núm. 63, pp. 119-141, julio-diciembre de 2005.
- “Inflation before and after Central Bank Independence: The Case of Colombia” (con Jesús Otero), *Journal of Development Economics*, vol. 79, núm. 1, pp. 168-182, 2006.
- “El marco institucional para la regulación, supervisión y control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento” (con Carlos Caballero y Alejandro Jadresic), *Cuadernos de Fedesarrollo*, núm. 18, pp. 1-25, 2006.
- “Qué muestran las encuestas de calidad de vida sobre el Sistema de Salud en Colombia” (con Jorge Zambrano, José Guerra, Francisco Yepes y David Rivera), *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 24, núm. 1, enero de 2008, Río de Janeiro.
- “Determinantes de los ingresos laborales de los graduados universitarios en Colombia, un análisis a partir de la herramienta de seguimiento a graduados” (con Nohora Forero), *Revista de Economía del Rosario*, vol. 11, núm. 1, pp. 61-103, junio de 2008.
- “Subsidios en educación básica y media en Bogotá: progresividad y mercado” (con Luis Fernando Gamboa y José Alberto Guerra), *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, núm. 18, pp. 287-312, Universidad Externado de Colombia, 2008.
- “Modeling the Monetary Policy Reaction Function of the Colombian Central Bank” (con Jesús Otero), *Macroeconomics and Finance in Emerging Market Economies*, vol. 2, núm. 1, pp. 3-11, abril de 2009.
- “International Propagation of Shocks: An Evaluation of Contagion Effects for some Latin American Countries” (con Constanza Martínez), *Macroeconomics and Finance in Emerging Market Economies*, vol. 4, núm. 2, pp. 213-233, octubre de 2011.

## LIBROS

- Technical Change in the Electric Power Industry in Colombia*, Tesis (Economics), Yale University, graduate School of Economics, New Haven, 1973.
- Efectos económicos, sociales y demográficos de la Reforma Tributaria en Colombia* (con Franca Casazza), editado por Corporación Centro Regional de Población, 1975.

- Desarrollo del sector metalmecánico en Colombia entre 1970-1977*, editado por Corporación Centro Regional de Población, 1981.
- Estudio nacional de energía* (con Guillermo Perry y Jaime Millán), Departamento Nacional de Planeación, 1982, Bogotá.
- El sistema colombiano de ahorro y vivienda* (con Rudolf Hommes, Bernardo Kugler, María Mercedes de Martínez y Rodrigo Villamizar), editado por el Banco Central Hipotecario, 1983, Bogotá.
- Diagnóstico de la industria gráfica colombiana* (con Álvaro Reyes y Diego Sandoval), editado por Andigraf, 1983, Bogotá.
- Plataforma metalmecánica* (con Diego Sandoval, Clara Ramírez y Eduardo Sarmiento), editado por Fedemetal, 1983, Bogotá.
- Política económica y desarrollo industrial* (con Diego Sandoval, Liliana Jaramillo, Lía Guterman y Mauricio Rubio), editado por Corporación Centro Regional de Población, 1984. Bogotá.
- El problema laboral colombiano: informes de la Misión Chenery* (con José Antonio Ocampo), editado por la Contraloría General de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Servicio Nacional de Aprendizaje, 1987, Bogotá.
- Efectos de las medidas de apertura sobre producción y empleo*, editado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- Hacia un sistema nacional de información de la educación superior* (con Hernán Jaramillo, Darío Vélez Botero, José Manuel Restrepo Abondano, Jorge Lucio Álvarez, Olga Lucía Acosta Navarro, Mauricio Vélez López, Catalina Latorre Santos, Manuel Rey Ayala, Cristina Pombo Rivera), editado por Centro Editorial Universidad del Rosario: Colección Textos de economía, Facultad de Economía. 2005.
- Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad* (MESEP), editado por el DNP, DANE y la Imprenta Nacional de Colombia, 2009.
- Luces y sombras de la reforma de la salud en Colombia: Ley 100 de 1993* (con Francisco José Yepes, Martha Lucía Ramírez, Iván Jaramillo y Luz Helena Sánchez), editado por Mayol Ediciones y Centro Editorial de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), 2010, Ottawa, Canadá.

## CAPÍTULOS EN LIBROS EDITADOS

- “Análisis espectral de las series colombianas de moneda y precios” (con Mauricio Carrizosa), en *Dinero, precios y salarios*, editado por Tercer Mundo, Biblioteca ANIF de Economía, 1975, Bogotá, y documento CEDE, núm. 26, mes 10, 1975.

- “Tratamiento de la distribución del ingreso dentro de un modelo de simulación: modelo Seres” (con Rodolfo Heredia, Bernardo Kugler y Jaime Arias), en *Respuesta a la miseria*, editado por Tercer Mundo, Biblioteca ANIF de Economía, 1975, Bogotá.
- “Technological Change in the Thermal Electricity Generating Industry”, en *Essays on Industrialization in Colombia*, editado por Arizona University Press, 1983, Tempe, Arizona.
- “El ahorro y una estrategia de desarrollo hacia afuera” (con Carlos Caballero), en *¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo?: un debate*, editado por Tercer Mundo, Fedesarrollo y Uniandes, 1987, Bogotá.
- “La financiación de la industria manufacturera. Evolución (1970-1986) y perspectivas para los años noventa” (con Alberto Hernández), en *Macroeconomía, mercado de capitales y negocio financiero*, editado por Carlos Caballero Argáez, Asociación Bancaria de Colombia, 1989, Bogotá.
- “El ahorro en Colombia”, en *Cambios estructurales y crecimiento: 20 años de experiencia colombiana*, editado por Tercer Mundo, 1992, Bogotá.
- “Los determinantes de la productividad total de los factores en Colombia” (con Fernando Jaramillo), en *El crecimiento de la productividad en Colombia*, editado por Tercer Mundo, 1997, Bogotá.
- “Análisis de las encuestas de calidad de vida para evaluar el impacto del nuevo sistema de seguridad social en salud en Colombia: 1993–1997” (con Juan Eduardo Céspedes y Álvaro Reyes), en *Misión social*, editado por el Departamento Nacional de Planeación, 1998.
- “Escenarios macroeconómicos, 1998-2002, y sus implicaciones para el empleo” (con Fabio Sánchez y Édgar Trujillo), en *OIT, empleo: un desafío para Colombia*, editado por Visual Service, 1999.
- “Regulación y mercado”, en *La regulación económica: tendencias y desafíos*, editado por Marcela Anzola Gil y Liliana Lizarazo, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.
- “Privatization in Colombia: A Plant Performance Analysis” (con Carlos Pombo), en *Privatization in Latin America, Myths and Reality*, editado por Alberto Chong y Florencio López, Stanford University Press y The World Bank, 2005.
- “Transmisión de precios y efectos en producción y consumo” (con Héctor Martínez Covaleda), en *La agricultura colombiana frente al tratado de libre comercio con Estados Unidos*, editado por Ministerio de Agricultura, 2005.
- “Aiming for Equity in Colombia’s Health System Reform: Achievements and Continuing Challenges” (con Francisco José Yepes, María Gloria Cano, Rodrigo Bustamante), en *Safeguarding The Health System in Times of Macroeconomic Instability Policy Lessons for Low- and Middle-Income Countries*, editado por Slim Haddad, Enis Barış y Delampady Narayana, Africa World Press, IDRC, 2007.

## OTRAS PUBLICACIONES

- “Programa de recuperación financiera de ICEL: informe final, anexo proyecciones financieras detalladas”. Financiera Eléctrica Nacional, 1987.
- “Análisis técnico-económico de unas líneas de transmisión”, Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, 1987, Bogotá.
- “Crecimiento económico y cambio estructural en Colombia: simulación de opciones, alternativas de política macroeconómica para el decenio de los noventa” (con Carlos Caballero y Ana María Rodríguez), 1990, Bogotá.
- “Una evaluación de la apertura económica en Colombia”, en *Después del revolcón*, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, 1993, Bogotá.
- “Análisis de los aspectos de empleo y vivienda de la *Encuesta de calidad de vida*, 1997” (con Rodolfo Heredia), DANE, 1999.
- “La regulación y las fallas del mercado en el contexto de la crisis financiera”, en *Crisis financiera y respuestas de política*, Fedesarrollo, Alfaomega, 2002, Bogotá.
- Pobreza y servicios públicos domiciliarios: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD)*, editado por el Departamento Nacional de planeación, 2007, Bogotá.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

- “Programas de planificación familiar y su efecto sobre el desarrollo socioeconómico del país” (con Rodolfo Heredia), Corporación Centro Regional de Población, Documento de trabajo, 1975. Bogotá.
- “La actividad innovativa en la industria colombiana” (con Diego Sandoval), Proyecto Regional BID-Cepal de Investigaciones sobre Desarrollo Científico y Tecnológico en América Latina, 1978, Buenos Aires.
- “Cambio tecnológico en la industria metalmecánica en Colombia” (con José Leibovich), Proyecto Regional BID-Cepal de Investigaciones sobre Desarrollo Científico y Tecnológico en América Latina, 1980, Buenos Aires.
- “Ajuste económico y empleo en Colombia, Ecuador y Venezuela, frente a la crisis financiera internacional” (con Diego Sandoval y Álvaro Reyes), Organización Internacional del Trabajo, documento de trabajo núm. 122, 2000.
- “On the Determinants of the Inflation Rate in Colombia: A Disequilibrium Market Approach” (con Jesús Otero), Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Borradores de Investigación, núm. 19, 2002.
- “Aversión al riesgo y eficiencia de escala en los Bancos: incluyendo variables de riesgo y regulación” (con Ana María Olaya), Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Borradores de Investigación, núm. 56, 2004.

- “Una aproximación de la salud en Colombia a partir de las encuestas de calidad de vida” (con José Alberto Guerra, David Rivera, Andrés Zambrano y Francisco Yepes), Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Borradores de Investigación, núm. 72, 2005.
- “La viabilidad del sistema de salud: que dicen los estudios” (con Olga Lucía Acosta y Carlos Iván Cañón), Fundación Corona, Documentos de Trabajo, núm. 12, pp. 1-25, 2005.
- “Comparación del gasto de los hogares entre 1997 y 2003, según resultados de las encuestas de calidad de vida: magnitud, composición y distribución” (con Andrés Zambrano), Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Borradores de Investigación, núm. 67, 2005.
- “Construcción de una matriz de contabilidad social para el análisis de políticas de seguridad social en salud” (con Francisco Yepes y Claudio Karl), Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Borradores de Investigación, núm. 89, 2006.
- “Health Insurance as a Strategy for Access: Streamlined Facts of the Colombian Health Care Reform” (con Mauricio Vélez, Andrés Zambrano y José Manuel Restrepo), Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Documento de Trabajo, núm. 14, marzo de 2007.
- “Incidencia del gasto en educación sobre los hogares en Bogotá en 2003” (con Luis Fernando Gamboa y José Alberto Guerra Forero), Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Documento de Trabajo, núm. 25, 2007.
- “Modelling the Monetary Policy Reaction Function of the Colombian Central Bank” (con Jesús Otero), Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Documentos de Trabajo, núm. 35, 2008.
- “Ownership Structure and Risk at Colombian Banks” (con Constanza Martínez), Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Documento de Trabajo núm. 91, 2011.
- “Dynamic Conditional Correlation in Latin-American Asset markets” (con Constanza Martínez), Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Documento de Trabajo, núm. 107, 2011.

#### **INFORMES DE CONSULTORÍA O PROYECTOS TÉCNICOS**

- “Estudio sobre el índice de producción industrial del DANE”, Banco de la República, contrato/registro: AEO008, 2005, Colombia.
- “Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2005-2020” (con Hernán Jaramillo), Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencias (ACAC), contrato/registro: AEO007, 2005, Colombia.



- “Protección efectiva para aceite de palma y productos relacionados” (con Ricardo Arguello), Fedepalma, contrato/registro: AEO004, 2005, Colombia.
- “Desarrollo de una herramienta para la toma de decisiones en políticas de salud”, IDRC, contrato/registro: AEN 020, 2006, Colombia.
- “Sostenibilidad, viabilidad y dinámica del sector de las telecomunicaciones, para la Comisión de Regulación en Telecomunicaciones” (con Luis Fernando Gamboa), Econométrica, S. A., contrato/registro: AEO012, 2006, Colombia.
- “Evaluación de las formas contractuales que permiten generar el ingreso laboral en Colombia” (con Juan Carlos Guataquí, Luis Fernando Gamboa y Dario Maldonado), Colciencias, contrato/registro: AEN 042, 2006, Colombia.
- “Evaluación del impacto redistributivo que los subsidios otorgados a través de los programas sociales en el D. C. han tenido sobre el bienestar de la población beneficiaria” (con Olga Lucía Acosta Navarro y Luis Fernando Gamboa), Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), contrato/registro: AEN 041, 2006, Colombia.
- “Análisis de la *Encuesta continua de hogares*” (con José Alberto Guerra Forero), Cerlalc, contrato/registro: AEN001, 2006, Colombia.
- “Asesoría para la gran encuesta de calidad de vida 2006-2” (con José Guerra), Fonade-DANE, contrato/registro: AEO013, 2007, Colombia.
- “Health Reform in Colombia: Synthesis and Knowledge Translation”, Assalud-IDRC Canadá, contrato/registro: AEN052, 2007, Colombia.
- “Estudio sobre una aproximación a las características de la salud a través del censo general del 2005”, DANE, contrato/registro: SUB-5P37A 8 002, 2008, Colombia.
- “Impacto de las reformas a la salud en la Región V de la República Dominicana, sobre la equidad en el acceso, en el gasto de bolsillo y la cobertura de aseguramiento” (con Ramón Abel Castaño, Luis Fernando Gamboa, Julián Parada, Andrés Vecino, Andrés Felipe García, Mónica Roa, Deysy Milena Herrera y Luis Alberto Guerra), Redsalud-República Dominicana, contrato/registro: 21697, 2008, Colombia.
- “Asesoría para la creación de los elementos de un sistema de información para el sector de las tecnologías de la información y comunicaciones”, contrato/registro: 062-2008, 2008, Colombia.
- “Evaluación del impacto del programa Acces componente 2, apoyo a programas doctorales en sus tres líneas de acción” (con Hernán Jaramillo y Darío Maldonado), Colciencias, contrato/registro: AEN060, 2009, Colombia.
- “Seguimiento a los impactos de la crisis y construcción de posibles respuestas a sus efectos” (con Luis Fernando Gamboa, Juan Carlos Guataquí y Fernando Jaramillo), Departamento Nacional de Planeación, contrato/registro: 294-2010, Colombia.



# LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL Y MACROECONÓMICA DEL EMPLEO

Palabras del presidente Belisario Betancur,  
al recibir el informe de la Misión de Empleo

Una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional en 1986 es el empleo: no es sorprendente si se tiene en cuenta que en Europa la tasa de desocupación aumenta en forma continua desde 1973; y en la mayoría de los países en desarrollo ha ocurrido lo mismo.

## 1. CAMBIOS EN LA DIVISIÓN DEL TRABAJO

Se asiste a una transición de la economía mundial, que está conduciendo a cambios en la división internacional del trabajo. Entre estos cambios sobresalen los asociados con la aparición de nuevas tecnologías derivadas de la informática y la biotecnología. Estos cambios tecnológicos permitirán una aceleración del crecimiento y facilitarán el avance de las ciencias médicas, el control de la contaminación ambiental y el aumento de la productividad general del trabajo.

Pero los nuevos productos son cada vez más intensivos en conocimientos y menos intensivos en materias primas: mientras un automóvil tiene 70% de insumos del sector primario, en la producción de un circuito electrónico esta participación de las materias primas es inferior al 10%.

## **2. LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS**

Tal cambio estructural tiene implicaciones para los países en desarrollo productores de materias primas.

En los últimos años se registra un deterioro dramático en los precios de la mayoría de los productos básicos. La excepción, el café, eso es bien conocido.

Lo que sorprende es que la reactivación de la economía mundial no mejora los precios de los productos básicos: esta nueva relación no operaba anteriormente; la demanda por productos básicos aumentaba cuando se aceleraba el crecimiento de la economía internacional. Eso no está ocurriendo ahora y ha agravado la crisis del endeudamiento internacional. Esta crisis es en buena medida consecuencia de tal deterioro en los términos de intercambio y de los altos niveles de las tasas de interés reales, prevalecientes en los últimos años.

Estos factores inciden en forma directa en el problema del empleo en los países en desarrollo.

La dimensión de este problema es internacional y su estudio solamente puede realizarse con un enfoque macroeconómico. En otras palabras, el mercado laboral no puede estudiarse en forma aislada sin tener en cuenta el funcionamiento del mercado de bienes y servicios y la evolución del sector externo de la economía.

## **3. ORIGEN DE LA MISIÓN**

Hagamos un poco de historia: el 13 de junio de 1985 instalamos esta Misión con la presencia del profesor Chenery y de personalidades colombianas como el expresidente Carlos Lleras Restrepo. En tal ocasión hice recuento de esa vieja tradición colombiana de formar equipos de expertos que, con el apoyo de especialistas internacionales, catalizan energías y experiencias hacia el diagnóstico de un problema, el diseño de una política y su inserción en nuestra vida institucional.

Es el caso de la Misión Wiesner-Bird, contratada por la administración Turbay y cuya utilización intensiva le correspondió a mi administración: los expertos en finanzas públicas saben el valioso servicio que le prestó esa Misión al proceso de ordenamiento de las finanzas públicas.

#### 4. UN NIVEL EXPLOSIVO

Habiendo mencionado esa tradición colombiana de organizar grupos especializados para estudiar grandes problemas nacionales, permítanme que les comente la forma como se originó la actual Misión.

En junio de 1983 el ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, el secretario económico Diego Pizano y otros colombianos fueron invitados a México a dictar una serie de conferencias sobre la evolución política, económica y social de Colombia. En esa ocasión el secretario económico estuvo evaluando los pronósticos realizados por la Misión de la OIT de 1970, informe que analizó las tendencias demográficas, el crecimiento de la fuerza laboral, las tasas de participación de la población económicamente activa, el crecimiento de los sectores productivos, los precios relativos de los factores de producción y las principales políticas macroeconómicas; y concluyó que, de mantenerse las tendencias de esa época, la tasa de desempleo abierto podría superar el 35% en 1985, nivel claramente explosivo desde el punto de vista social.

De acuerdo con informaciones del DANE, la tasa de desempleo en 1985 fue del orden del 13,5%, nivel históricamente alto, pero inferior al previsto por la OIT. ¿Por qué no se cumplieron esas proyecciones? En la conferencia de México mencionada, publicada por la *Revista del Banco de la República*<sup>1</sup>, Pizano analiza el tema y llega a la conclusión de que la OIT subestimó la capacidad de generación de empleo de la economía colombiana en la década de los setenta. Esta tasa fue del orden del 5% como promedio anual, cifra considerada alta en términos internacionales. La OIT no tuvo en cuenta en forma suficiente factores como la dinámica de las exportaciones no tradicionales, ni el cambio tecnológico que se iría a registrar en el sector cafetero, ni el aporte que haría el sistema de ahorro y vivienda mediante la expansión del sector de la construcción: esta es una experiencia histórica de la cual pueden derivarse interesantes conclusiones.

#### 5. UNA MISIÓN CRÍTICA

En 1984 y a comienzos de 1985 la tasa de desempleo registró aumentos preocupantes, a pesar de que el número de personas empleadas era mayor al registro de años anteriores: sucedió que la tasa de participación o sea el coeficiente que mide la relación entre el tamaño de la fuerza laboral y la población total, ha venido

---

<sup>1</sup> D. Pizano, "Aspectos centrales de la política macroeconómica de Colombia 1970-1983", *Revista del Banco de la República*, Bogotá, junio de 1983.

umentando en forma continua. La tasa de participación refleja muchos factores, entre ellos, la estructura de edades y la vinculación de la mujer a la fuerza de trabajo. También es evidente que la recesión internacional y el descenso de la actividad industrial a comienzos de la década tuvieron hondas repercusiones.

En 1985 el secretario económico Pizano me propuso contratar una nueva Misión de Empleo, compuesta por el mayor número posible de expertos colombianos y orientada por el profesor Hollis Chenery de la Universidad de Harvard. Se trataría de un esfuerzo promovido por un grupo técnico que tendrá absoluta independencia crítica.

Estuvimos evaluando esta iniciativa con el ministro de Hacienda Roberto Junguito; y nos pareció que el país debía volver a mirar las tendencias de mediano plazo ya que el Programa de Ajuste con Autodisciplina y Desarrollo estaba creando bases sólidas para un proceso sostenido de crecimiento.

En el entendido de que la Misión no era de carácter oficial, di instrucciones al secretario económico que pusiera en marcha la Misión y le buscara los apoyos necesarios.

## **6. UN TEAM DE ESPECIALISTAS**

¿Por qué escogimos al profesor Chenery como orientador de la Misión?

Con el riesgo de ofender su modestia, diría que Chenery es una de las personas que mejor conoce la estructura y la evolución de la economía internacional, y ha dedicado más de treinta años de su destacada vida profesional al estudio de los países en desarrollo.

Como decía al comienzo, el empleo debe estudiarse teniendo en cuenta que se trata de un fenómeno que solo puede entenderse si se considera su dimensión macroeconómica y su dimensión internacional.

Hay pocos expertos en el mundo que, como el profesor Chenery, conocen estas dos dimensiones en forma profunda.

Por otra parte, el doctor José Antonio Ocampo, el doctor Manuel Ramírez y el doctor Juan Luis Londoño se hicieron cargo de la coordinación del equipo de especialistas y redactaron la mayor parte del informe final.

## **7. DESARROLLO DE LA MISIÓN**

Como lo han explicado los coordinadores técnicos y el profesor Chenery, el trabajo desarrollado se sustenta en forma significativa en los estudios de base preparados por las universidades, los centros de investigación y los consultores

que se han especializado en estas áreas. El informe que hoy recibimos es fruto de la inteligencia colombiana y por eso me permito felicitar a todos los que participaron en este esfuerzo.

Quisiera agradecer a las entidades que ayudaron a financiar los trabajos de la Misión. Entre ellas hay que destacar el apoyo del Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo y el Departamento Nacional de Planeación. También debo mencionar la colaboración del Banco de la República, la Federación Nacional de Cafeteros, el Banco Central Hipotecario, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Todas estas entidades apoyaron en distintas formas los trabajos de la Misión.

Como mencionaron los coordinadores técnicos, la Misión ha contado con una comisión técnica de alto nivel que ha examinado todos los capítulos y que ha planteado valiosos comentarios: estamos agradecidos con la colaboración de este ilustre grupo de expertos que han enriquecido los análisis.

## **8. DISCUSIÓN ABIERTA**

Ahora tenemos un valioso material para entender la dinámica del mercado laboral y su posible comportamiento futuro. Tenemos, además, un instrumento analítico para evaluar distintas estrategias de desarrollo y para medir su posible impacto sobre el empleo: tengo la convicción de que el país recibe este trabajo con satisfacción.

Finalmente, quisiera decirles que el producto que recibimos hoy se encuentra en una etapa avanzada de elaboración, pero todavía admite ajustes y complementaciones. Los organizadores de la Misión me han informado que están abiertos a discutir en forma ordenada los distintos capítulos, con representantes de las fuerzas vivas de la Nación, antes de editar el libro definitivo. Aprovechemos en forma constructiva esta circunstancia para examinar con detenimiento el informe y para vertir nuestros comentarios.

De nuevo, muchas gracias al profesor Chenery y al equipo humano responsable de elaborar este gran informe.





# EMPLEO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Hollis B. Chenery

El desarrollo económico requiere cambios continuos en la estructura productiva de una economía, a medida que aumenta su ingreso por habitante. Estos cambios son más notables en países de ingresos medios —tales como Colombia— en los cuales los patrones de especialización internacional se alejan cada vez más de las exportaciones primarias. Para obtener buenos resultados es necesario que los cambios en la producción y el intercambio se reflejen en una transformación de la fuerza de trabajo y en un reordenamiento de la inversión. Por lo tanto, nuestro informe se centra en los aspectos de la transformación estructural que constituyen la base de las políticas de empleo.

## 1. ¿CUÁL ES EL PROBLEMA DEL EMPLEO?

El problema del empleo en un país semindustrializado que está experimentando rápidos cambios como Colombia es muy diferente al de economías maduras como las de Europa Occidental o los Estados Unidos. Aunque la reasignación de recursos desde la agricultura tradicional hacia la industria y otros sectores modernos permite a los países semindustrializados acelerar su crecimiento, el incremento en la fuerza de trabajo urbana es normalmente superior al que exige este proceso. Únicamente en los años sesenta y comienzos de los setenta, cuando se dieron altas tasas de crecimiento del PIB, los países en desarrollo lograron evitar un crecimiento de la oferta laboral urbana superior a la demanda.

El informe hace una distinción básica entre desempleo cíclico —que se atribuye en gran medida a una desaceleración de la tasa de crecimiento de la demanda agregada— y desempleo estructural. El último refleja rigideces de oferta y dificultades para igualar la oferta y demanda de mano de obra con diferente calificación, ocupación y localización. El desempleo estructural tiende a ser mayor cuando tanto la composición de la demanda como de la oferta están cambiando rápidamente, ya que los mecanismos que equilibran el mercado pueden operar solo con grandes rezagos en variables tales como la fecundidad, la educación y la migración.

En la actualidad los problemas cíclicos y estructurales tienen una importancia similar en Colombia. Hemos definido el problema del empleo en términos del comportamiento de los diferentes mercados de mano de obra. El indicador utilizado más frecuentemente para este propósito —la tasa de desempleo abierto de la fuerza de trabajo urbana— es una medida limitada, que puede conducir a errores en la elaboración de políticas de desarrollo. Es necesario tener en cuenta también los cambios en los niveles de productividad e ingresos de la población.

Aunque cada país tiene características únicas, la experiencia de países con algunas similitudes a Colombia constituye un punto de partida útil para nuestro estudio. Esto es particularmente cierto al analizar las diferentes dimensiones de la transformación estructural, donde se requieren elementos adicionales a la experiencia nacional como guía para la elección entre distintas alternativas en el futuro.

## **2. LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL EN COLOMBIA**

La transformación estructural se puede caracterizar por los cambios en la composición de la demanda, la producción, el intercambio, el empleo y otros factores que están íntimamente relacionados con el crecimiento del ingreso per cápita. Como Kuznets lo ha demostrado, hay rasgos comunes en la transformación de cada una de estas variables, que se identifican con el crecimiento económico moderno. Como una introducción al estudio del empleo e ingreso en Colombia, vamos a establecer una comparación respecto a los patrones típicos de transformación que se han observado en otros países en desarrollo.

La pregunta central es si los actuales cambios en la oferta laboral son compatibles con cambios presentes y previstos en los patrones de la demanda. Los factores que afectan la oferta incluyen el crecimiento de la población, la migración, la urbanización, la educación y el incremento de la participación de la fuerza de trabajo masculina y femenina. La demanda de trabajo en los diferentes sectores está determinada por el crecimiento del producto, los patrones de comercio internacional y el cambio tecnológico.

Observando en primer lugar los factores que afectan la oferta de trabajo, es claro que Colombia ya ha experimentado una transformación relativamente rápida. Se han experimentado grandes disminuciones en las tasas de fecundidad y de crecimiento poblacional, mientras que los aumentos en urbanización y educación están también por encima del promedio. Puesto que estos cambios son producto de tendencias de largo plazo, reflejan las fuerzas económicas y sociales de los años sesenta y setenta.

Por el contrario, la estructura de la demanda laboral ha cambiado en forma relativamente lenta al compararla con otros países. En particular, la continua especialización colombiana en la exportación de bienes primarios ha inhibido el crecimiento de la industria, que ha estado relativamente estancada por más de una década.

Esta combinación de cambios rápidos en la oferta de trabajo y movimientos rezagados en la demanda otorga apoyo a la hipótesis de que el problema del empleo es preferencialmente de origen estructural. Ello no significa que una transformación de actividades agrícolas en actividades industriales urbanas es necesariamente deseable en todos los países. Sin embargo, esto indica que en el fondo del problema yace la incapacidad de los mecanismos de mercado de efectuar ajustes suficientes y rápidos entre la oferta y demanda de diferentes tipos de mano de obra. Esta hipótesis se estudia en el capítulo 1.

La fuerza de trabajo en Colombia se ha transformado durante los últimos 35 años, dejando de ser predominantemente rural y con educación limitada, para convertirse en mayoritariamente urbana, educada y con participación femenina creciente. Aunque el crecimiento de la población empezó a declinar a fines de los años sesenta, la fuerza laboral urbana todavía está aumentando rápidamente y ha sido absorbida sólo a menores niveles de ingreso. El retorno a tasas de crecimiento más altas es, por lo tanto, una condición necesaria para una estrategia de empleo satisfactoria.

Estos cambios en la estructura de la fuerza laboral no se han reflejado todavía adecuadamente en los patrones de comercio internacional. La explotación de las ventajas comparativas de Colombia se debería basar cada vez más en el trabajo calificado, así como en los recursos naturales más tradicionales. Para lograr este cambio, será necesario mantener una tasa de cambio atada a las necesidades de comercio exterior en el largo plazo, en lugar de adaptarla según los ingresos fluctuantes provenientes de los sectores cafetero y energético.

Aunque la rápida transformación de la fuerza de trabajo creará problemas para absorber la oferta laboral excedente durante los próximos años, en el largo plazo también conllevará a una disminución más rápida en el crecimiento poblacional y a un nivel de vida más elevado. Nuestro problema consiste en identificar un conjunto posible de políticas para lograrlo.

### **3. ALCANCE DEL INFORME SOBRE EMPLEO**

La investigación en este informe se ha diseñado para explorar el diagnóstico anterior. Los 26 trabajos de apoyo que se realizaron para la Misión analizaron los principales mercados de trabajo y su relación con el desarrollo de la economía colombiana. Los cambios sustanciales previstos en las exportaciones y en los factores demográficos obligaron a dividir el análisis en las perspectivas de corto (hasta 1990) y de largo plazo (hasta el año 2000). Las alternativas de política más promisorias se usaron como base para proyectar la evolución del ingreso, de la producción, del empleo y la balanza comercial en un marco multisectorial. Los escenarios más atractivos son combinaciones de diferentes políticas para el corto y largo plazo, y no se limitan así a escoger entre una o dos estrategias predominantes.

La tarea señalada a la Misión de Empleo fue analizar los diferentes aspectos del problema del empleo y comparar distintos instrumentos para tratarlo. Las distintas proyecciones que resultaron con este proceso deben ser interpretadas como instrumentos para evaluar diferentes alternativas de política, más que como planes u objetivos específicos: ellas demuestran que existen varias alternativas posibles que justifican un estudio más detallado.

La elaboración de este informe y de sus estudios de base ha logrado varios beneficios que van más allá del objetivo inicial. Tal vez lo más importante es que ha establecido un marco de análisis manejable para el estudio de la economía colombiana, que es en cierto modo más amplio que aquellos utilizados anteriormente. En segundo lugar, el proceso de ensamble de varios trabajos analíticos ha sido formativo para quienes participamos en este ejercicio conjunto. Por último aunque se contó con la participación de unos pocos consultores extranjeros, el diseño y ejecución de este programa fue un esfuerzo colombiano desde su concepción.

# PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA MISIÓN DE EMPLEO

José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez  
Coordinadores nacionales

## I. ORGANIZACIÓN DE LA MISIÓN

El informe que hoy presentamos al país ha sido el fruto de un intenso trabajo colectivo realizado en los últimos doce meses. La Misión fue dirigida por uno de los economistas del desarrollo más brillantes de nuestro tiempo, el profesor Hollis Chenery. Sus labores fueron coordinadas por quienes presentamos estas conclusiones y contaron con la acertada secretaría técnica del doctor Juan Luis Londoño. La Misión contó, además, con la invaluable asesoría de trece miembros. En la comisión técnica, economistas y analistas de diferentes escuelas de pensamiento y corrientes políticas, quienes han prestado su colaboración al país en los últimos años, tanto en el sector público como en el académico y el privado.

Los trabajos de la Misión no solo se apoyaron en el esfuerzo de economistas internacionales y en la labor del equipo técnico, sino en la larga experiencia de investigación de nuestras universidades y centros de investigación públicos y privados. A través de 26 investigaciones de base, se vincularon así al estudio de uno de nuestros grandes problemas nacionales instituciones de la trayectoria de las universidades Nacional, de Antioquia, del Valle, de los Andes y Javeriana, el Centro de Estudios Ganaderos, el Centro de Estudios del Tercer Mundo, la Corporación Centro Regional de Población, Fedesarrollo y otros calificados consultores nacionales.

Las labores de la Misión no hubieran sido posibles sin la colaboración de entidades nacionales y extranjeras que las apoyaron con recursos técnicos, financieros y estadísticos. Quisiéramos resaltar, en particular, la iniciativa e impulso constante

que recibimos del secretario económico de la Presidencia de la República, doctor Diego Pizano, quien también colaboró como parte de la comisión técnica. La Misión contó además con el apoyo del Fondo Nacional de Proyectos para el Desarrollo, del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, del Banco Central Hipotecario, del Banco de la República, de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

El informe que hoy presentamos a usted, señor Presidente, solo refleja las principales conclusiones de esta labor colectiva. En los próximos meses pondremos a consideración del país dos o tres volúmenes adicionales que recojan todos los estudios especiales realizados por el equipo técnico de la Misión y por las instituciones e investigadores que colaboraron como consultores.

La Misión entendió su tarea como el análisis integral de todos los problemas que afectan a la población trabajadora del país y la elaboración de propuestas específicas para avanzar en los diferentes frentes. Sus labores se organizaron, así, en torno a tres grandes áreas. La primera de ellas incluyó el análisis del empleo, el desempleo y los ingresos laborales, y su relación con el ritmo de actividad económica y los fenómenos demográficos y sociales que afectan la oferta de mano de obra. La segunda incorporó todos los elementos del marco institucional en el cual operan las relaciones laborales: la seguridad social, el régimen laboral del sector privado y del sector público, el sindicalismo y el régimen de concertación. La tercera incluyó la proyección de la oferta de mano de obra hasta fines del siglo y un análisis detallado de las políticas económicas que pueden contribuir a cumplir ciertas metas en materia de empleo y desempleo en lo que resta del siglo. Las principales recomendaciones de la Misión se recogen en dos capítulos especiales en los cuales se presentan, respectivamente, una propuesta de reforma laboral y el diseño de una política macroeconómica que contribuya a mejorar la situación laboral, incluyendo consideraciones sobre el papel que pueden desempeñar dentro de este esquema algunas políticas especiales.

## **II. DIAGNÓSTICO**

El análisis de la Misión indica que el principal determinante de los desequilibrios en el mercado de trabajo ha ido cambiando con el tiempo. Mientras en las dos décadas anteriores a 1974 el país experimentó un desajuste estructural entre el rápido crecimiento de la población en edad de trabajar en las zonas urbanas y la capacidad de generación de empleo, en la última década los desarrollos en el mercado de trabajo han estado estrechamente vinculados al ritmo de actividad económica. De esta manera, los desequilibrios en el mercado laboral son, ante

todo, un reflejo de los desajustes macroeconómicos globales, asociados al impacto de la economía mundial y a las políticas económicas domésticas. No obstante, el país ha heredado de la fase anterior de desarrollo problemas estructurales de empleo y desocupación, ha continuado siendo afectado por los efectos tardíos de la transición demográfica y ha comenzado a recibir el impacto pleno de la gran transformación educativa del país que se inició en la década del cincuenta.

## **A. LOS SIGNOS DE DETERIORO**

El desempleo es, sin duda, la manifestación más visible de los desajustes en el mercado de trabajo. Como lo sabe el país ampliamente, la tasa de desocupación en las zonas urbanas se elevó de poco menos del 10% en 1980 a 14% en 1985. El número de personas sin ocupación en las ciudades colombianas aumentó de 620.000 a 1.100.000 en el breve lapso de cinco años. Lo que es igualmente preocupante, la cesantía se hizo cada vez más prolongada, aumentando de 20 a 43 semanas en promedio, con lo cual el problema real de desocupación, medido en términos de subutilización de recursos humanos, se ha cuadruplicado durante estos años. El problema aqueja además, con extrema severidad a ciertos grupos particularmente vulnerables de la población, en especial a los jóvenes, a las mujeres, a las personas con educación secundaria completa e incompleta y al personal administrativo. De esta manera, en los últimos años, casi una de cada tres personas con menos de veinte años y una de cada cinco entre los 20 y los 29 años no han encontrado ocupación. Igualmente, el flagelo del desempleo ha afectado a una de cada seis mujeres, a una proporción similar de las personas con educación media y a una de cada cuatro que buscan ocupación en labores administrativas.

Aunque el altísimo crecimiento del nivel de desocupación que ha aquejado al país en los últimos años sólo puede atribuirse al deterioro de la producción, conviene resaltar que, incluso en los momentos en los cuales el país ha tenido un alto ritmo de actividad económica, la tasa de desempleo no ha disminuido en las zonas urbanas de un 8%. Este nivel “estructural” de desocupación se asocia a la elevada proporción de personas —jóvenes y mujeres— que ingresan por primera vez al mercado de trabajo, a la alta rotación de personal y al desbalance entre el creciente nivel de calificación de la mano de obra y la oferta de ocupaciones.

Los desequilibrios crecientes en el mercado de trabajo no se reflejan únicamente en las consideraciones anteriores sobre la evolución de la tasa de desocupación. En el sector rural, aunque el desempleo también ha aumentado, la manifestación más evidente de la crisis ha sido la disminución en un 10% de los jornales reales en los últimos seis años, que ha abierto de nuevo la brecha de

ingresos entre la ciudad y el campo a los niveles que prevalecían a comienzos de los años setenta, y el retorno de muchos trabajadores a las labores campesinas independientes. En las ciudades, procesos similares se han venido presentando en el caso de los trabajadores por cuenta propia y el servicio doméstico. La falta de demanda de mano de obra asalariada que ha acompañado la recesión ha obligado a una proporción creciente de trabajadores a buscar o rebuscar empleo en labores informales sujetas a un deterioro dramático de los ingresos reales, de un 17% entre 1982 y 1985. Igualmente, la falta de oportunidades satisfactorias de empleo ha obligado a una proporción creciente de mujeres, e incluso de hombres, a buscar ocupación en labores domésticas, revirtiendo la tendencia secular a la disminución de este tipo de empleo en el país que se había experimentado desde mediados de los años sesenta. No menos importante es el crecimiento relativo de los empleos temporales a costa de los trabajadores más permanentes. De hecho, ante las incertidumbres generadas por la evolución de la actividad económica y por algunos elementos del régimen laboral, las empresas privadas han disminuido en los años ochenta la oferta de empleos de “carrera” y han concentrado la totalidad de las nuevas oportunidades de ocupación en formas de trabajo temporal.

## **B. LOS FACTORES DE LARGO PLAZO**

El mercado de trabajo ha estado afectado también por factores de más largo plazo. Entre ellos conviene mencionar, en primer lugar, el enorme peso del llamado sector informal urbano, que genera más de la mitad de los puestos de trabajo en las ciudades colombianas y una proporción mucho mayor en las ciudades intermedias. Bajo este nombre se han venido a identificar, sin embargo, tanto microempresas, cuya viabilidad económica se ha hecho evidente a través de las acciones de numerosas fundaciones privadas y del propio Gobierno, con formas de subempleo o desempleo disfrazado, cuya importancia relativa ha venido aumentando en los últimos años.

En segundo lugar, la transición demográfica del país se ha venido reflejando en crecimientos todavía rápidos de la población en edad de trabajar en las zonas urbanas y en aumentos considerables de la participación laboral, a medida que las personas nacidas en época de baja mortalidad infantil llegan a la etapa más productiva de su vida laboral y que la transformación de las unidades familiares permite la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo. Estos aumentos en la participación laboral han estado sujetos, sin embargo, a las oportunidades que genera el mercado de trabajo y fueron así mayores en la segunda mitad de la década del setenta que en los años ochenta, y serán de nuevo más rápidos si la economía recupera sus ritmos de crecimiento.



No menos importante ha sido el impacto de la revolución educativa que el país ha experimentado en las últimas décadas. De hecho, cuatro de cada cinco nuevos trabajadores en las cuatro grandes ciudades entre 1976 y 1985 tuvieron al menos alguna educación secundaria, y las proyecciones existentes indican que la totalidad de aquellos que ingresen al mercado de trabajo en lo que resta de la década tendrán al menos este nivel educativo.

### **C. EL IMPACTO DE LOS COSTOS Y DEL RÉGIMEN LABORAL**

No hay evidencia de que la presión de los costos laborales haya sido una causa fundamental del deterioro del mercado de trabajo en los últimos años. El aumento de las prestaciones sociales en el sector privado ha estado acompañado de reajustes lentos de los salarios básicos de los trabajadores, de tal forma que los costos laborales totales han aumentado a largo plazo a un ritmo anual del 2%, similar al de la productividad de la mano de obra. En los diez últimos años, el aumento real de los ingresos laborales fue además compatible con los mayores niveles de educación y experiencia de la fuerza de trabajo, es decir, con los factores que los economistas asocian al capital humano, y con la recuperación de los niveles deprimidos en que se encontraban en 1977, debido al efecto de aceleración de la inflación que se inició a comienzos de la década pasada. De hecho, los ingresos reales de los trabajadores urbanos del sector privado en la actualidad no son muy diferentes a aquellos típicos a comienzos de la década del setenta. En el sector público, los niveles actuales son similares a los de hace veinticinco años y en el sector rural sólo superan los de comienzos de los años setenta en un 10%.

Ello no indica que el régimen prestacional no haya generado algunos efectos desfavorables sobre el mercado de trabajo urbano. Es evidente, en primer término, que las pequeñas empresas han enfrentado un crecimiento de los costos laborales superior a su capacidad, que se ha venido reflejando en una evasión generalizada de las cargas legales. Por otra parte, en las empresas más grandes, el régimen prestacional ha desincentivado la contratación de trabajadores permanentes y generado incentivos al despido prematuro, acrecentando la rotación de personal y el peso relativo del trabajo temporal.

El régimen laboral tiene, además, otras características preocupantes. La primera es el alcance limitado del régimen prestacional y de la seguridad social en Colombia. De acuerdo con los estimativos de la Misión, uno y otro abarcan a menos del 30% de la población ocupada del país y apenas a una cuarta parte de la población económicamente activa. Ambos regímenes se caracterizan además por su inequidad interna y, en el caso de la seguridad social, por el carácter incompleto de la cobertura de los riesgos a los cuales se enfrentan los trabajadores a través de

su ciclo laboral. El sindicalismo ha experimentado, por otra parte, una contracción significativa en la década actual, con lo cual la tasa de sindicalización ha disminuido de cerca del 13% de la población ocupada en décadas anteriores a un 9%. El marco legal en el cual opera en el caso de los sindicatos estatales parece, también, estrecho. De otra manera no se explica por qué dos terceras partes de las huelgas en Colombia se realizan en los servicios públicos, a veces bajo figuras diferentes a aquellas que establece el Código Sustantivo del Trabajo. Los procedimientos para la creación de sindicatos no parecen ser lo suficientemente ágiles y no se ha hecho un esfuerzo suficiente por tecnificar la negociación colectiva y por adaptar la legislación sindical a nuevos desarrollos del mercado de trabajo. Por último, aunque la determinación concertada o consultada del salario mínimo ha significado un avance considerable en el país, es evidente que el campo de concertación tripartita de carácter institucional ha tenido un desarrollo exiguo y que no existen, así, instrumentos adecuados para la discusión regular de los grandes problemas que aquejan a los trabajadores colombianos.

### **III. METAS Y RECOMENDACIONES**

#### **A. METAS**

Los ejercicios de proyección realizados por la Misión indican que la oferta de trabajo en las ciudades colombianas continuará aumentando a un ritmo todavía rápido en lo que resta de la década, cercana al 4% anual, debido al crecimiento de la población en edad de trabajar y a los aumentos esperados en la tasa de participación laboral. En la década del noventa, este ritmo se reducirá a menos del 3% anual. Si a estos crecimientos se agrega la necesidad de reducir en los próximos años el altísimo nivel de desempleo coyuntural y, en el más largo plazo, de eliminar los problemas más estructurales de empleo y desocupación, los retos son considerables. Para reducir en 1990 la tasa de desempleo a su componente “estructural” del 8%, será necesario crear 2.200.000 nuevos puestos de trabajo entre 1986 y 1990, es decir, 440.000 por año. Entre 1991 y el año 2000 será necesario crear 3.600.000 empleos adicionales para reducir la tasa de desocupación al 5%. De esta manera, el país deberá generar 5.800.000 empleos en lo que resta del siglo, 5.200.000 de ellos en el sector urbano y 600.000 en el campo.

Estas metas significan un gran reto para el país. Para lograrlas es necesario colocar a la economía en una senda de rápido crecimiento. En efecto, de acuerdo a las estimaciones de la Misión, la economía deberá crecer a un ritmo anual del 6% para reducir la tasa de desempleo al 8% en 1990. Con tasas de crecimiento cercanas al 5%, esta meta no se podrá cumplir e incluso el número absoluto de

desempleados permanecerá constante. Con crecimientos aún inferiores, del 4%, la tasa de desempleo se mantendrá en niveles del 14% o 15% hasta fines de la década. En los años noventa, las metas son algo menos exigentes. Aun así, se necesitan tasas de expansión de la actividad económica del 4,5% anual o más para alcanzar y mantener una situación de virtual pleno empleo. Más aún, si la tasa de crecimiento económico se estabiliza en niveles muy inferiores al 4%, la situación se tornará nuevamente explosiva.

## **B. LA POLÍTICA MACROECONÓMICA PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO**

Para alcanzar las metas señaladas, el país deberá adoptar una política macroeconómica consistente y activa. Basta recordar que Colombia sólo ha logrado entre 1967 y 1974 mantener ritmos de crecimiento del 6% o más por un período prolongado y que, incluso en años de abundancia de divisas, como el que caracterizó la bonanza cafetera de la segunda mitad de la década del setenta, no logró superar, sino en forma excepcional, la tasa de crecimiento histórica del 5%. Las metas son aún más exigentes, si al propósito de alcanzar una situación de virtual pleno empleo de la mano de obra en un período prudencial se agrega el de reducir la alta inequidad en la distribución del ingreso que existe en el país y de erradicar los síntomas más angustiosos de la pobreza absoluta.

Para el cumplimiento de estas metas, la Misión identificó tres elementos críticos: 1) la generación de divisas; 2) la elevación de las tasas de inversión y ahorro; y 3) la redistribución del gasto público hacia inversiones con mayor contenido de mano de obra nacional y hacia gastos con mayor efecto redistributivo.

La escasez de divisas que ha caracterizado la década actual puede convertirse en un obstáculo permanente a la generación de empleo, debido a los ingentes recursos que el país deberá destinar al pago de la deuda externa, a la debilidad que han mostrado las bonanzas cafetera y minera y a la ausencia de nuevos proyectos de exportación que permitan evitar un nuevo estrangulamiento externo a comienzos de la década del noventa. La defensa de los ingresos que generarán, tanto nuestro principal artículo de exportación, como una minería de carbón y petróleo vigorosa, desempeñará un papel clave en este proceso. Sin embargo, los principales esfuerzos deben dirigirse a lograr un cambio estructural de grandes proporciones en el sector externo de nuestra economía, similar al que el país logró en etapas anteriores de su historia.

Aunque los mayores esfuerzos deben estar orientados a restablecer un sector de exportaciones menores muy dinámico, la sustitución de importaciones, especialmente en la industria de bienes de capital, donde el país muestra un atraso considerable con relación a los patrones internacionales, debe también desempeñar un

papel clave en este proceso. La alta subutilización actual de recursos productivos, las complementariedades asociadas a los procesos de aprendizaje y adaptación de tecnología, el ambiente internacional incierto y la debilidad de la industria manufacturera y de la agricultura comercial, afectadas por un período prolongado de recesión, indican la conveniencia de utilizar activamente una y otra estrategia.

Para lograr el objetivo de cambio estructural en el sector externo, el país deberá recurrir activamente a un conjunto diverso de instrumentos. La tasa de cambio deberá devaluarse en términos reales en los próximos años para incentivar actividades marginales de exportación y sustitución de importaciones. Además, las políticas comerciales tradicionales de promoción de exportaciones, protección arancelaria y control de importaciones deberán también orientarse a este propósito. La planeación indicativa, algunas políticas sectoriales, las inversiones directas del Estado en sectores claves de la economía, la política de compras estatales y la promoción del cambio tecnológico también serán decisivos en este contexto.

Por otra parte, en los escenarios macroeconómicos analizados, la Misión identificó que las tasas actuales de inversión pueden convertirse en un obstáculo para la creación de empleo. Este efecto no será notorio en lo que resta de la década, ya que el país cuenta con excedentes considerables de capacidad productiva, pero puede tornarse en uno de los mayores impedimentos en la década del noventa, si no se adoptan decisiones para romper este cuello de botella potencial desde ahora. Para ello es necesario elevar gradualmente la tasa de inversión real de un 21% a un 24% en los próximos años. Aunque la propia reactivación de la actividad productiva es la mejor política de inversión privada, la reducción de las altísimas tasas de interés típicas de los últimos años y el fortalecimiento del sistema financiero nacional desempeñarán un papel clave en esta estrategia. La utilización de incentivos tributarios para acrecentar la inversión privada deberá estudiarse, por el contrario, con enorme cautela, debido a la escasez de recursos públicos y a la experiencia desfavorable del país con este tipo de medidas en épocas anteriores. La elevación de la tasa de inversión deberá estar acompañada, obviamente, por un aumento en los niveles de ahorro. En esta materia, el papel central lo desempeñará la transformación de los excedentes generados en los grandes sectores exportadores de productos primarios: café, carbón y petróleo en un mayor ahorro y su canalización hacia los sectores económicos en expansión.

Tanto la estrategia de cambio estructural en el frente externo como la elevación de las tasas de inversión y ahorro tendrán, sin embargo, un efecto lento y sus frutos sólo se cosecharán en la próxima década. La capacidad de acelerar el descenso de la tasa de desempleo dependerá, así, de la política de gasto público. En este frente, sin embargo, no existe ningún margen para una política fiscal deficitaria, debido a los niveles de desequilibrio ya existentes y a los efectos nocivos

de un mayor déficit sobre la deuda externa y la creación de dinero. Así las cosas, la capacidad del sector público de contribuir a una reactivación de la actividad económica dependerá, por una parte, de la utilización de los mayores recursos tributarios que generará la economía en los próximos años y, por otra, de una reorientación de la inversión estatal hacia gastos con mayor contenido de mano de obra e insumos nacionales. Para ello es necesario adoptar una política mucho más agresiva de compras nacionales del Estado y reorientar la inversión gradualmente desde los sectores energéticos, a los cuales se han dedicado los mayores esfuerzos en los últimos años, hacia la construcción de infraestructura rural, de acueductos y alcantarillados y de otros tipos de inversión con alto contenido nacional. Por último, el Estado debe hacer un esfuerzo considerable por lograr un mayor impacto redistributivo del gasto público. Para ello, el gasto de funcionamiento debe reorientarse gradualmente hacia el sector social pero, aún más importante, es necesario garantizar que los gastos existentes en educación, salud y vivienda tengan una incidencia crecientemente redistributiva, y crear o expandir significativamente algunos programas inexistentes o de alcance limitado —en particular, los sistemas de asistencia para la tercera edad, los programas de alimentación y los centros de atención preescolar—.

### **C. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS ESPECIALES Y DE LA REFORMA LABORAL**

Aunque la política macroeconómica desempeñará el papel clave en la estrategia para la creación de empleo en los próximos años, algunas políticas especiales y la reforma de algunos elementos de la legislación laboral pueden desempeñar también un rol en este proceso. Entre las políticas especiales conviene resaltar, en particular, el papel positivo que pueden desempeñar los programas para las microempresas y algunas acciones dirigidas específicamente a atacar el problema agudo de desempleo de algunas regiones y sectores sociales. Infortunadamente, en ambos casos el rango de acción del Estado es limitado en el corto plazo, ya que los instrumentos existentes son limitados.

Los programas actuales para las microempresas, adelantados en gran parte por las fundaciones privadas, sólo han llegado a proporciones muy bajas de los beneficiarios potenciales. De esta manera, la prioridad fundamental es aumentar considerablemente la cobertura de estos programas y dedicar una proporción mayor de los esfuerzos a la comercialización, donde parece encontrarse el verdadero cuello de botella de estas firmas, y al diseño de políticas diferenciales por sectores económicos y de normas laborales, tributarias, urbanas y organizativas propias para estas unidades.

Por otra parte, los llamados “programas especiales de empleo” requieren de desarrollos legislativos e institucionales previos, ya que el Estado colombiano carece de un sistema de contratación ágil y del andamiaje institucional para intervenir a través de estos instrumentos cuando las situaciones regionales o de otro tipo así lo requieran. No obstante, debe comenzarse a desarrollar este tipo de acciones con un doble énfasis: algunos proyectos específicos de inversión pública con un alto contenido de mano de obra e insumos nacionales, y algunos programas de salud, educación y mejoramiento social y cultural de la comunidad.

La reforma laboral puede contribuir, por su parte, a corregir los efectos indeseables de algunas cargas laborales sobre el mercado de trabajo, a hacer más equitativo el régimen de seguridad social y de prestaciones sociales, a reducir la enorme brecha que en algunos casos se ha venido abriendo entre la legislación y la realidad económica y social y a crear un marco más adecuado para la negociación obrero-patronal. La Misión presenta, sobre este conjunto de materias, sugerencias dirigidas a mejorar la integración, cobertura y equidad del sistema de seguridad social y a sustituir algunos impuestos a la nómina por otras formas de financiamiento más neutras desde el punto de vista de la creación de empleo. En materia prestacional, se propone un régimen especial para la microempresa, algunos cambios en las normas laborales para reducir los incentivos al despido prematuro y aumentar así la estabilidad laboral, y otro conjunto de normas para fomentar el sindicalismo y mejorar el marco en el cual se realizan las negociaciones colectivas. En lo relativo al régimen laboral del sector público, se hacen propuestas para consolidar las carreras laborales en el Estado, para garantizar el cumplimiento de las normas laborales existentes y para ampliar en forma limitada, los derechos de huelga y negociación colectiva.

En el marco de una sociedad democrática, es necesario realzar la importancia de que cualquier reforma a la legislación laboral debe ser el fruto de un proceso abierto de discusión y negociación entre los diferentes estamentos sociales a los cuales afectan las decisiones correspondientes.

En esta materia, la Misión considera que el foro natural para esta discusión sería un gran Consejo de Concertación de los Salarios, los Ingresos y el Empleo, preferiblemente de nivel presidencial, que involucre no sólo al Ministerio del Trabajo sino también a las autoridades económicas, a los sindicatos, gremios y, en particular, a las confederaciones obreras que en los últimos años han permanecido por fuera de los Consejos Nacionales de los Salarios y el Trabajo. En ausencia de un nuevo organismo de este tipo, el foro de estas discusiones debe ser el Consejo Nacional del Trabajo. Sólo un debate franco y general en el seno de organismos de esta naturaleza puede producir un conjunto interrelacionado de cambios que equilibren las aspiraciones naturalmente divergentes de distintos

estamentos de la sociedad, con efectos benéficos para el país en su conjunto. La misión cree en esta materia aportar una propuesta de reforma equilibrada, que puede servir de punto de partida para un debate de esta naturaleza.

Sobra agregar, señor Presidente, que la superación de la difícil encrucijada laboral en la cual se encuentra el país será, en cualquier caso, un proceso gradual, cuya superación dependerá de un manejo consistente de la política económica. 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 podrán ponernos de nuevo en la senda del desarrollo económico y social que el país exige.





**PARTE I**

**LA VISIÓN GLOBAL**



## CAPÍTULO 1

### ACTIVIDAD ECONÓMICA, Y EL PROBLEMA LABORAL

La situación actual del mercado de trabajo es el resultado de un conjunto diverso de factores. El primero de ellos, y el más importante sin duda, es el impacto directo de la actividad económica sobre la demanda de mano de obra. Algunos de estos efectos están asociados a la crisis severa que ha enfrentado la economía colombiana en la primera mitad de la década de los ochenta. Otros, sin embargo, son de carácter más permanente, y están asociados a cambios de largo plazo en la estructura económica. Un segundo conjunto de factores se refiere a fuerzas que operan directamente sobre la oferta de mano de obra. Entre ellas conviene distinguir, en particular, el impacto de la transición demográfica y de los cambios en el nivel educativo de la población. El tercero incluye tres procesos que son el resultado simultáneo de fuerzas de oferta y demanda: el proceso de urbanización, la migración internacional y los cambios en la participación laboral. Un último conjunto de factores contempla los efectos de la legislación sobre la magnitud y características de los costos laborales.

La manifestación de estos problemas es diversa. El desempleo es, sin duda, la forma más visible como se evidencian los desajustes entre la oferta y la demanda de puestos de trabajo y el que más atención recibe en las discusiones públicas. No obstante, estos desequilibrios pueden manifestarse también en la composición del empleo y en el comportamiento de los ingresos laborales. En efecto, una de las manifestaciones de la incapacidad de la economía para generar empleos productivos, estables y bien remunerados es la proliferación de actividades marginales, que en muchos casos son meras formas de subempleo. Por otra parte, la debilidad de la demanda durante una crisis coyuntural no solo se manifiesta en un mayor desempleo de la mano de obra sino también en la proliferación de actividades

por cuenta propia, sujetas a fuertes disminuciones de los ingresos reales, en el aumento relativo de los trabajos temporales y del servicio doméstico y en múltiples formas que no se captan a través de las medidas globales de ocupación o desocupación. De esta manera, el análisis del desempleo no puede separarse del estudio de las formas de creación de nuevos puestos de trabajo y de la evolución de los ingresos laborales.

Este capítulo presenta una primera aproximación al tema del empleo, el desempleo y los ingresos laborales. En la primera sección se hace un análisis breve de la evolución de la actividad económica en las últimas décadas, que sirve de marco a las consideraciones posteriores. En la segunda se analizan los cambios en la oferta de mano de obra, algunos de ellos asociados también al impacto de factores de demanda, según vimos en el párrafo introductorio de este capítulo. Finalmente, en la tercera se hacen unas consideraciones preliminares sobre la evolución del empleo, el desempleo y los ingresos laborales en las últimas décadas.

## **I. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**

### **A. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA**

El proceso de desarrollo está siempre acompañado de cambios de gran importancia en la estructura de la actividad económica. La participación del sector primario (en particular de las actividades agropecuarias) en la producción global tiende a disminuir, al tiempo que aumenta aquella que proviene de actividades manufactureras y de algunos servicios. Este cambio estructural tiene tres fuentes diferentes: 1) los cambios en los patrones de consumo final a medida que aumenta el ingreso medio de la población; 2) los cambios tecnológicos que acompañan el proceso de desarrollo, que tienden a aumentar la utilización de maquinaria, insumos industriales y algunos servicios en los procesos productivos, y 3) los cambios en los patrones de comercio exterior que tienden a disminuir la importancia de exportaciones de origen primario y aumentar las transacciones externas de bienes manufacturados y de algunos servicios<sup>1</sup>.

La magnitud de la transformación estructural en Colombia en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se evidencia en el Cuadro 1.1. Como se puede apreciar, la participación del sector agropecuario en el producto interno bruto ha disminuido sistemáticamente, de poco más del 40% en la segunda mitad

---

<sup>1</sup> Hollis B. Chenery, Sherman Robinson y Moshe Syrquin, *Industrialization and Growth: A Comparative Analysis*, en prensa, 1986, cap. 3.

de la década del cuarenta a poco menos del 23% en los últimos años. Simultáneamente ha aumentado la proporción de la actividad económica que tiene su origen en la industria manufacturera y en algunos servicios (comunicaciones, electricidad, gas y agua, servicios financieros, transporte y servicios del gobierno). En el primer caso, el aumento fue rápido en los años cuarenta y cincuenta y un poco más lento en las décadas posteriores; durante la crisis de comienzos de los años ochenta se presentó incluso una reversión parcial de la tendencia a la mayor participación de la industria en la actividad económica. El ascenso de los servicios ha sido, por el contrario, continuo a través de todo el período analizado.

### CUADRO 1.1. COMPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1945-1984

(EN PESOS CONSTANTES DE 1975)

	1945- 1949	1950- 1954	1955- 1959	1960- 1964	1965- 1969	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984
	(PORCENTAJE)							
Sector agropecuario <sup>a/</sup>	40,5	33,6	31,3	28,9	26,6	23,9	23,4	22,5
Minería	2,8	3,2	3,2	3,1	3,0	2,3	1,4	1,4
Industria manufacturera	14,8	17,4	19,4	20,6	21,1	22,5	22,9	21,4
Construcción	3,4	2,8	3,4	2,9	3,2	3,6	3,3	3,6
Comunicaciones	0,5	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	1,0	1,5
Electricidad, gas y agua		0,3	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
Comercio	11,6	10,4	9,8	9,8	9,9	10,4	10,4	9,8
Servicios financieros		3,5	4,0	5,0	5,6	6,5	6,8	7,7
Transporte	4,9	6,6	6,9	6,9	6,9	7,3	7,9	8,1
Servicios del gobierno	6,1	7,3	6,9	7,1	7,0	7,2	7,3	8,2
Servicios personales	15,5	7,8	7,6	7,3	7,2	7,3	7,8	7,7
Alquileres de vivienda		6,7	6,7	7,3	8,0	7,5	7,0	7,0

a/ Incluye pesca, caza y silvicultura.

Fuentes: Cepal (cuentas nacionales, 1945-1950); Banco de la República (1950-1970) y DANE (1970-1984).

La comparación de los cambios en la estructura económica colombiana con los “patrones” que han seguido otros países en desarrollo puede ilustrar algunas peculiaridades de la transformación económica en nuestro país. En el Cuadro 1.2 se comparan las contribuciones de grandes sectores económicos al crecimiento de la producción agregada en Colombia con dos patrones internacionales: el típico de una nación pequeña exportadora de productos primarios y el de un país grande, que de acuerdo a las definiciones corrientes, corresponde a un país con más de veinte millones de habitantes en 1970. Aunque Colombia cumple este último criterio, su desarrollo ha sido más bien parecido al de un pequeño exportador primario.

De hecho, la contribución del sector primario al crecimiento económico en la posguerra es superior, y la participación de la industria manufacturera muy inferior a lo que indica uno y otro promedio internacional. El sector servicios, por su parte, ha contribuido al crecimiento colombiano más de lo que indica uno y otro patrón.

**CUADRO 1.2. COMPARACIÓN DEL CRECIMIENTO COLOMBIANO CON LOS PATRONES TÍPICOS DE PAÍSES EN DESARROLLO**  
(CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB)

	PATRÓN COLOMBIANO			PATRÓN INTERNACIONAL <sup>a/</sup>	
	1945-1949 A 1970- 1974	1970-1974 A 1980- 1984	1945-1949 A 1980- 1984	PAÍS PEQUEÑO EXPORTADOR DE PRODUCTOS PRIMARIOS (PORCENTAJE)	PAÍS GRANDE
Sector primario	19,4	19,7	19,6	18,2	9,0
Industria manufacturera	25,5	19,4	22,9	36,5	44,7
Servicios y construcción	55,0	60,9	57,5	45,3	46,3

a/ Para un país con un ingreso por habitante de US\$280 a US\$560 (dólares en 1970).

Fuente: Colombia: cuentas nacionales (véase Cuadro 1.1).

Patrón internacional: Hollis B. Chenery, Sherman Robinson y Moshe Syrquin, *Industrialization and Growth: A Comparative Analysis*, en prensa, 1986, esp. Cap. 6.

Esta comparación simple resalta la importancia que ha tenido un sector agropecuario dinámico en el caso colombiano, pero también sirve para descartar aquellas versiones que critican el énfasis excesivo otorgado a la industrialización en nuestro país. Por el contrario, el análisis anterior muestra que la industria colombiana ha tenido un dinamismo relativo muy inferior al de otros países en desarrollo, tanto aquellos de orientación exportadora como los que han sustentado su crecimiento en el mercado interno. Al hacer un análisis más detallado de la estructura industrial, algunos estudios han mostrado que las industrias tradicionales (alimentos, bebidas, tabaco, textiles y confecciones) se han desarrollado normalmente; por el contrario, la mayoría de las otras ramas (en especial papel y sus productos, minerales no metálicos, metales básicos y metalmecánica), es decir, aquellas típicas de la segunda fase de industrialización, se rezagaron considerablemente con respecto a los patrones internacionales<sup>2</sup>.

Las comparaciones internacionales indican que una parte importante de las diferencias de los patrones de cambio estructural de los países en desarrollo está asociada a diferentes regímenes de comercio exterior. En particular, se ha resaltado el efecto diferencial de los modelos de desarrollo jalonado por las exportaciones contra

<sup>2</sup> Juan José Echavarría, Carlos Caballero y Juan Luis Londoño, “El proceso colombiano de industrialización: algunas ideas sobre un viejo debate”, *Coyuntura Económica*, septiembre de 1983.

aquellos países que han orientado su industrialización hacia el mercado interno. La diferencia no es, por supuesto, tan tajante como a veces se presenta. Por el contrario, muchos de los países de gran éxito exportador (Corea del Sur, Taiwán e Israel, entre otros) atravesaron una fase previa de sustitución de importaciones, que ofreció la base doméstica para la conquista de los mercados externos desde mediados de los años sesenta. Otros (*v. gr.*, Brasil) combinaron desde aquella época una estrategia activa de promoción de las exportaciones con viejas y nuevas políticas de sustitución de importaciones, e incluso países que adoptaron modelos mucho más centrados en las exportaciones (*v. gr.*, Corea del Sur) siguieron combinando dicha estrategia con la sustitución de importaciones en ramas nuevas de la industria<sup>3</sup>.

En las comparaciones internacionales, la política comercial de Colombia tuvo efectos relativamente “neutros” desde el punto de vista de la estructura productiva<sup>4</sup> es decir, nuestro país evitó los sesgos asociados a las estrategias de “desarrollo hacia adentro” pero tampoco desarrolló los patrones de transformación de los países de “desarrollo hacia afuera”. Las industrias típicas de la segunda fase de la industrialización tuvieron un avance limitado, según vimos anteriormente. Por otra parte, ya desde comienzos de los años sesenta se inició un proceso de diversificación de las exportaciones, apoyado en la devaluación de 1957 (que, pese a sus erosiones cíclicas posteriores, elevó permanentemente la tasa de cambio real en relación con la primera década de la posguerra), los beneficios cambiarios para las exportaciones menores, establecidos por primera vez en 1948 y de nuevo en 1955, el Plan Vallejo, introducido en 1959, y los beneficios tributarios otorgados a estas exportaciones en 1960. A partir de 1967 se dio una nueva forma a estos incentivos, sustituyendo el beneficio tributario y cambiario por el Certificado de Abono Tributario (CAT), rediseñando el Plan Vallejo, creando el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo) y, ante todo, haciendo menos variables los incentivos a exportar mediante el mecanismo de la devaluación gradual. Gracias a estas innovaciones y el ambiente favorable de la economía mundial, las exportaciones menores crecieron rápidamente durante toda la década del sesenta y la primera mitad de los años setenta. La participación de productos diferentes al café, oro e hidrocarburos en las exportaciones totales aumentó del 7,0% en 1955-1959 al 12,2% en 1960-1964, 23,7% en 1965-1969 y 40,8% en 1970-1974. Conviene enfatizar que esta expansión exportadora no se basó en un desmonte de la estructura de protección arancelaria y sólo estuvo acompañada de una reducción gradual y parcial de los controles directos a las importaciones. Además, benefició tanto al crecimiento agrícola como industrial.

---

<sup>3</sup> Chenery, *et. al.*, *op. cit.*, esp. caps. 6 y 7.

<sup>4</sup> *Ibid.*, cap. 4.

De esta manera la complementariedad entre la estrategia de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, y entre el desarrollo agrícola e industrial, fue el hecho destacado durante estos años<sup>5</sup>.

La política económica adoptada desde mediados de los años setenta tuvo efectos favorables de largo plazo sobre el sector externo, en particular la modernización del sector cafetero, el diseño de una estrategia de exportación de carbón y la reversión de la dependencia creciente de combustibles importados. Estos efectos favorables jugarán sin duda alguna un papel central en el futuro económico del país. Sin embargo, la política cambiaria y de comercio exterior implementada durante los años de abundancia de divisas para compensar los efectos inflacionarios de la bonanza cafetera, y la nueva revaluación del tipo de cambio real a comienzos de los años ochenta, una vez pasada la bonanza, acompañada de una liberación adicional de importaciones, también tuvieron efectos desfavorables de largo plazo, al interrumpir el proceso de sustitución de importaciones y la diversificación de la base exportadora del país. En efecto, la revaluación del tipo de cambio, la liberación de las importaciones y la reducción de los incentivos directos a las exportaciones afectaron severamente la industria manufacturera productora de bienes intermedios y de capital y, en menor medida, las exportaciones de la industria tradicional y del sector agropecuario. La recesión internacional que se inició a mediados de los años setenta también afectó a estas últimas, tanto a través de menores precios para muchos productos de exportación de origen agropecuario como de la menor demanda directa de bienes manufacturados. La interrupción del cambio estructural en el sector externo jugó sin duda alguna un papel central en la magnitud de la crisis que atravesó la economía colombiana a comienzos de los años ochenta, cuando la reducción cíclica de los ingresos cafeteros encontró una industria competitiva con las importaciones enormemente debilitadas y una economía que carecía de nuevos sectores dinámicos de exportación.

La política externa desempeñó así un papel fundamental, tanto en el cambio de la estructura de comercio exterior y de producción en las tres primeras décadas de la posguerra, como en la interrupción de este cambio estructural desde mediados de los años setenta. Estos efectos de largo plazo de la política cambiaria y de comercio exterior son quizás más importantes que el impacto de más corto plazo del manejo de algunas de estas variables. Por lo demás, tal como se hará evidente en los capítulos 8 y 9 del presente informe, la reiniciación del proceso de cambio estructural en el frente externo jugará un papel clave en cualquier estrategia de desarrollo colombiano en los próximos años.

---

<sup>5</sup> José Antonio Ocampo, “La política macroeconómica en el corto y el mediano plazo”, *Misión de Empleo*, 1986.

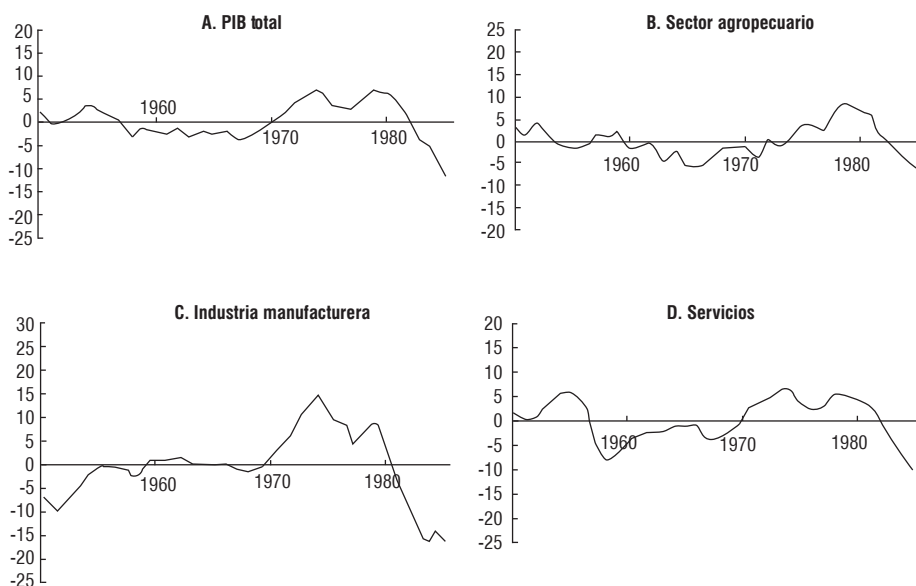


## B. EL CICLO ECONÓMICO

Como ocurre en la mayoría de las economías de mercado, el crecimiento económico está sujeto a fluctuaciones marcadas en Colombia. Estas fluctuaciones desempeñan un papel central en la evolución del empleo, el desempleo y los ingresos laborales, según veremos a lo largo de este informe.

En el Gráfico 1.1 hemos utilizado una de las formas más comunes y simples de medir el ciclo económico: la desviación de la producción con respecto a su tendencia en un período determinado, en este caso 1950-1985. Una pendiente positiva de cualquiera de estas curvas indica que la producción creció durante una fase particular a un ritmo más rápido que el promedio del período en referencia. Por el contrario, un descenso no necesariamente significa que la producción disminuyó, sino más bien que el crecimiento fue más lento que en el período de comparación.

**GRÁFICO 1.1. DESVIACIONES DEL PIB CON RESPECTO A SU TENDENCIA, 1950-1985**



Fuente: Banco de la República (cuentas nacionales, 1950-1970) y el DANE (1970-1985).

Del análisis de este gráfico se pueden inferir varias conclusiones importantes sobre la naturaleza del ciclo económico en Colombia. En primer término, es evidente la estrecha relación que guarda la actividad económica con las fluctuaciones del sector externo, en especial del café. En efecto, las fases de más rápido crecimiento económico durante el período analizado han sido todos los períodos de crecimiento de los ingresos de las exportaciones, ya sea como reflejo de un aumento en las cantidades exportadas o de los términos de intercambio internacionales. Por otra parte, si se exceptúan los primeros años de la bonanza cafetera de mediados de los años setenta, las fases de descenso de la actividad económica se han caracterizado por el crecimiento lento de los ingresos de las exportaciones. La política económica (el manejo cambiario y las políticas de comercio exterior, cafetero y fiscal, en particular) ha jugado también un papel importante en este proceso, ya sea amortiguando o, en algunos casos, acentuando el efecto del ciclo externo sobre la actividad doméstica. Las relaciones causales son, sin embargo, objeto de amplio debate entre los economistas y su análisis rebasa los propósitos de este capítulo. En la parte IV del informe se estudia el efecto de algunos de estos instrumentos sobre la actividad económica, detallando algunos lineamientos de política que pueden contribuir a mejorar la situación del empleo en los próximos años.

En segundo lugar, las fluctuaciones de la actividad económica se han hecho más pronunciadas en las dos últimas décadas. En efecto, a partir de 1967 es posible distinguir tres períodos. El primero, que abarca los años 1967 a 1974 fue el período de mayor crecimiento económico en la posguerra (6,5% anual según el Cuadro 1.3). El segundo, entre 1974 y 1979, cubre primero una fase de descenso del crecimiento económico, asociado a las recesiones de 1975 y 1977, y un auge posterior. Como un todo, la actividad económica se mantuvo a niveles relativamente altos durante estos años, aunque el crecimiento fue apenas similar al promedio histórico del país (5,0 %). La última fase abarca la fuerte recesión de la actividad económica que se inició en 1980 y se prolongó hasta 1985.

**CUADRO 1.3. CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1950–1985**

	TENDENCIA (PORCENTAJE)			
	1950-1985	1967-1974	1974-1979	1979-1985
PIB	4,9	6,5	5,0	2,2
Sector agropecuario	3,6	4,4	5,0	1,4
Manufacturero	5,7	8,3	4,6	1,4
Servicios	5,5	7,1	5,2	3,2

Fuentes: Banco de la República (cuentas nacionales, 1950-1970) y DANE (1970-1985).

En tercer lugar, las fluctuaciones no han sido idénticas en todos los sectores productivos. Las fluctuaciones de la industria manufacturera han sido mucho más marcadas que aquellas que han caracterizado al sector agropecuario y a los servicios. Además, mientras la industria ha tenido una larga fase de descenso desde mediados de los años setenta, solo interrumpida brevemente en 1978 y 1979, la agricultura experimentó un auge prolongado desde mediados de los años sesenta hasta finales de la década pasada. Este comportamiento dispar refleja claramente el impacto mayor que tuvo el cambio en las políticas de comercio exterior a mediados de los años setenta sobre la industria manufacturera que sobre el sector agropecuario; de hecho, aunque en este último caso se desaceleró el crecimiento de la agricultura no cafetera de exportación o aquella que competía con productos importados, la producción cafetera y de productos agropecuarios no comercializados internacionalmente experimentó un crecimiento mayor que su tendencia histórica. El sector servicios, por su parte, ha tenido un ciclo muy similar al de la producción nacional en su conjunto.

Por último, el Gráfico 1.1 muestra que la recesión de los años ochenta ha sido severa, general y mucho más prolongada que cualquier otra crisis de la posguerra. No obstante, la producción agregada ha continuado creciendo a un ritmo ligeramente superior al de la población (2,2% vs. 1,8% entre 1979 y 1985), en contraste con las disminuciones severas del PIB per cápita que han experimentado la mayoría de los países latinoamericanos, reflejando el manejo más prudente de la política económica y el endeudamiento externo en los años setenta en el caso colombiano. Este crecimiento ha dependido en gran medida del sector servicios, ya que la producción agropecuaria e industrial se ha expandido durante estos años a un ritmo inferior a la población del país.

## **II. LA OFERTA DE MANO DE OBRA**

### **A. LOS FENÓMENOS DEMOGRÁFICOS**

Colombia ha experimentado tres fenómenos demográficos diferentes en las últimas décadas. Según vimos en la introducción a este capítulo, dos de ellos, la urbanización y la migración de la población hacia el resto del mundo, pueden considerarse como el resultado conjunto de fuerzas de oferta y de demanda que operan sobre el mercado laboral. El tercero de ellos, la transición demográfica, aunque tiene profundas raíces sociales y económicas, ha operado con relativa independencia de los factores de demanda.

La urbanización ha sido rápida. En 1938 solo el 29,1% de la población del país vivía en zonas urbanas. Esta proporción ya venía aumentando lentamente desde fines del siglo XIX, y más rápidamente desde los años veinte. Su aceleración posterior fue, sin embargo, espectacular. En 1951 la población urbana era ya el 38,0% del total, en 1964 el 52,8%, en 1973 el 59,1% y en 1985 el 67,4%. La razón fundamental de este proceso fue el cambio en la estructura de la actividad económica, ya que los sectores de más rápido crecimiento se concentraron en las ciudades, especialmente en los grandes centros urbanos. Otros factores, entre ellos la tecnificación creciente de la agricultura, la violencia rural y los cambios en los patrones socioculturales de la población, aceleraron, sin embargo, este proceso.

La migración de la población colombiana hacia el resto del mundo fue un proceso muy limitado hasta mediados de la década del sesenta. A partir de entonces se generó, sin embargo, un flujo migratorio (legal e ilegal) de consideración, especialmente hacia Venezuela y los Estados Unidos, y, en menor medida, hacia Panamá, Ecuador y otros países. Para 1980, el volumen de colombianos y sus descendientes en el exterior era ya de unas 930.000 personas es decir, el equivalente al 3,5% de la población residente en el país en aquel momento; los estimativos existentes varían, sin embargo, en torno a esta cifra, abarcando desde un mínimo de 700.000 a cerca de 1,3 millones en dicho año. De la población en el exterior, 555.000 personas (El 60%) residían en Venezuela, 215.000 (23%) en los Estados Unidos y 160.000 (17%) en otros países. Sin embargo, gran parte de la población en el exterior estaba constituida por personas en edad de trabajar con tasas de actividad laboral superiores al promedio colombiano. De esta manera, la población en edad de trabajar en el exterior (900.000) equivalía al 5,1% de la población respectiva y aquella económicamente activa (585.000) al 6,3% de la fuerza de trabajo residente en el país. Aunque no existen estadísticas confiables sobre la magnitud del proceso migratorio con posterioridad a 1980, la información de tipo cualitativo existente indica que la migración hacia Venezuela ha sido mucho menos intensa que en los años sesenta y setenta, ya que la principal causa de migración hacia el vecino país, los diferenciales salariales, se desvaneció con las devaluaciones de 1983 y los años posteriores, al tiempo que aumentaron rápidamente las tasas de desocupación. Los incentivos a migrar hacia los Estados Unidos han aumentado al mismo tiempo, pero los flujos de mano de obra han estado limitados cada vez más por las reglamentaciones rígidas que ha venido imponiendo dicho país a la movilidad de la fuerza de trabajo. Aunque la población de origen colombiano en el exterior ha seguido aumentando, el efecto de la disminución en las tasas de emigración y el aumento del flujo de retorno de migrantes ha tenido un impacto significativo sobre el mercado de trabajo. Bajo el supuesto de que la tasa neta de migración entre 1983 y 1985 se redujo a una cuarta

parte, es posible estimar que la retención de emigrantes potenciales llegó a cerca de 220.000 personas en edad de trabajar, equivalentes al 9% del crecimiento de la población de 12 años o más en el país en este período<sup>6</sup>.

El crecimiento de la población total del país ya había comenzado a acelerarse en la primera mitad del siglo XX, debido posiblemente a un descenso de la mortalidad. En efecto, la tasa de crecimiento de la población entre 1912 y 1938 llegó al 2,1% y entre este último año y 1951 al 2,2%, ambas tasas superiores a aquellas típicas en el siglo pasado (1,5%). El descenso de la mortalidad, especialmente infantil y de la niñez, se aceleró en los años cincuenta. Para las niñas menores de 5 años, esta tasa descendió de 211 por 1.000 nacimientos en 1950 a 109 en 1970, y para los niños de las mismas edades de 234 a 120. Aunque dichas tasas han continuado disminuyendo con posterioridad, lo han hecho a ritmos mucho más modestos. Por otra parte, la tasa total de fecundidad (el número promedio de nacimientos que una mujer tiene al final de su período reproductivo) comenzó a disminuir rápidamente en los años setenta. Dicha tasa era de 7,04 en la primera mitad de los años sesenta y de 6,74% en 1968-1970 y disminuyó bruscamente a 3,59 en 1980<sup>7</sup>.

La conjunción de la evolución de las tasas de mortalidad y fecundidad produjo un crecimiento acelerado de la población entre 1951 y 1964 (3,2% anual según el Cuadro 1.4) y entre este último año y 1973 (3,0%), aunque algo moderada en este último caso por el impacto de la emigración internacional. El descenso posterior fue, sin embargo, rápido. Ya a comienzos de los años ochenta, la tasa de crecimiento de la población había descendido al 1,7%. El ritmo de expansión de la población en edad de trabajar ha seguido con el rezago esperado los cambios en las variables demográficas. De esta manera, durante el período intercensal 1951-1964 el ritmo de crecimiento de dicha población comenzó a acelerarse, pero sólo alcanzó su máximo nivel durante el período intercensal siguiente, 1964-1973, pese al efecto favorable de la migración internacional. El crecimiento de esta población continuó siendo muy rápido (3%) durante toda la década del setenta y sólo comenzó a descender a tasas más moderadas (2,5%) durante la primera mitad de los años ochenta.

---

<sup>6</sup> Fernando Urrea, "Migración internacional", Misión de Empleo, 1986.

<sup>7</sup> Carmen Elisa Flórez, Regina Méndez y Rafael Echeverri, "Caracterización de la transición demográfica en Colombia", Misión de Empleo, 1986.

**CUADRO 1.4. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, 1938-1985**  
(PORCENTAJE)

AÑOS	POBLACIÓN URBANA		POBLACIÓN RURAL		POBLACIÓN NACIONAL	
	TOTAL	POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR <sup>a/</sup>	TOTAL	POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR <sup>a/</sup>	TOTAL	POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR <sup>a/</sup>
1938-1951	4,3	4,1	1,1	1,0	2,2	2,1
1951-1964	5,9	5,3	1,1	0,6	3,2	2,8
1964-1973	4,3	4,7	1,4	1,5	3,0	3,4
1973-1977	3,4	4,3	0,2	1,2	2,1	3,1
1977-1981	3,0	3,9	0,0	1,3	1,9	3,0
1981-1985	2,6	3,4	-0,1	0,8	1,7	2,5

a/ Población con 12 años o más.

Fuente: censos de población y estimaciones de la Misión de Empleo.

El efecto conjunto de la transición demográfica y de la urbanización fue dramático en los años cincuenta y sesenta, según lo indica el Cuadro 1.4. En efecto, la población urbana, que venía creciendo a un ritmo elevado entre 1938 y 1951 (4,3% anual), se incrementó a una tasa espectacular entre 1951 y 1964 (5,9%), multiplicándose por algo más de dos en estos trece años. Entre 1964 y 1973 el crecimiento urbano retornó a un 4,3% anual y sólo comenzó a mostrar reducciones significativas en los años posteriores, hasta alcanzar 2,6% en los primeros años de la década actual. La población en edad de trabajar en las zonas urbanas siguió creciendo, sin embargo, a tasas muy rápidas, aunque decrecientes, durante toda la década del setenta y comienzos de los años ochenta. Todavía entre 1981 y 1985, el crecimiento de la población en edad de trabajar en las zonas urbanas fue del 3,4% anual. De hecho, según veremos en el capítulo 8 de este informe, sólo en la década del noventa se comenzará a reflejar plenamente la transición demográfica en ritmos modestos de crecimiento de la población urbana en edad de trabajar.

## B. EL IMPACTO DE LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA

Simultáneamente con la explosión demográfica de los años cincuenta se inició una verdadera revolución educativa en el país, cuyo impacto sobre el mercado laboral ha sido igualmente notorio. Más aún, a diferencia del efecto de la transición demográfica sobre la oferta laboral, que ya se encuentra en su fase de descenso, el impacto de la educación no se ha manifestado plenamente y puede acrecentarse en las próximas décadas.

La magnitud de la transformación del sistema educativo se evidencia en el Cuadro 1.5. Como se puede apreciar, hasta 1950 la expansión de la matrícula primaria y media fue apenas ligeramente superior a la de la población del país. A partir de este año se inició una verdadera explosión del sistema escolar en todos sus niveles. En las dos décadas siguientes, la matrícula primaria se multiplicó por cuatro, la secundaria por diez y la universitaria por cerca de nueve. El descenso posterior en el ritmo de crecimiento de la matrícula se manifestó primero en la educación primaria (incluso se comenzó a experimentar un descenso absoluto desde mediados de los años setenta) y posteriormente en la secundaria. En el caso de la educación superior, el crecimiento también disminuyó apreciablemente desde comienzos de los años ochenta, aunque ha continuado siendo relativamente alto.

**CUADRO 1.5. CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA ESCOLAR, 1935–1983**

AÑOS	PRIMARIA		MEDIA <sup>a/</sup>		SUPERIOR <sup>b/</sup>	
	MILES DE PERSONAS	CRECIMIENTO ANUAL (PORCENTAJE)	MILES DE PERSONAS	CRECIMIENTO ANUAL (PORCENTAJE)	MILES DE PERSONAS	CRECIMIENTO ANUAL (PORCENTAJE)
1935	546,7	–	51,6	3,5		
1940	606,0	2,1	61,7	3,6	3,0	
1950	808,5	2,9	79,6	2,6	10,6	13,5
1960	1.690,4	7,7	229,7	11,2	22,7	7,9
1970	3.286,1	6,9	791,8	13,2	92,1	15,0
1980	4.102,2	2,2	1.674,3	7,8	303,1	12,7
1983	3.749,9	-2,9	1.816,6	2,8	356,0	5,5

a/ Bachillerato académico, pedagógico, industrial, comercial, agropecuario y promoción social.

b/ La evolución de la matrícula en los años treinta tiene fluctuaciones que no parecen razonables.

Fuente: DANE, *50 años de estadísticas educativas*, Bogotá, 1985.

El impacto de la mayor escolaridad sobre el mercado de trabajo se evidencia en los cuadros 1.6 y 1.7. Como se puede apreciar, todavía en 1951 más del 40% de la fuerza laboral del país no tenía ninguna educación. A partir de entonces, los trabajadores sin educación han disminuido en términos absolutos y su participación en la fuerza laboral ha caído rápidamente; ya en 1978 estos trabajadores eran solo un 16% de la fuerza laboral del país y en 1984 apenas el 3% de la población económicamente activa en las cuatro grandes ciudades. El impacto de la expansión escolar se ha dado en dos fases diferentes. En una primera, que abarca la década del cincuenta y la primera mitad de los años sesenta, el efecto más notorio fue la expansión de la educación primaria: 96% de los nuevos trabajadores en el período intercensal 1951-1964 tenían alguna educación de este tipo. Desde mediados de la década del sesenta, el efecto de la expansión de la educación secundaria y universitaria se ha

hecho cada vez más notorio. Para el país en su conjunto, más del 60% de los nuevos trabajadores en el período 1964-1978 tenían al menos alguna educación secundaria. Esta proporción se elevó a más del 80% en las cuatro grandes ciudades entre 1976 y 1984. De hecho, ya en este último año el 45% de los trabajadores tenía alguna educación secundaria y el 16% había cursado o estaba cursando estudios superiores. Algunas investigaciones recientes indican que, en lo que resta de la década, la totalidad de los nuevos trabajadores en los cuatro grandes centros urbanos tendrá al menos alguna educación secundaria<sup>8</sup>.

### CUADRO 1.6. CAMBIOS EN LA FUERZA LABORAL SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 1951-1978 (PORCENTAJE)

	COMPOSICIÓN				COMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA FUERZA LABORAL	
	1951	1964	1970-1973	1978	1951-1964	1964-1978
Sin educación <sup>1</sup>	42,3	28,9	19,6	16,3	-13,6	-5,8
Primaria	49,7	60,6	59,8	54,8	95,6	44,8
Media	7,0	9,1	18,0	24,1	15,8	50,3
Superior	1,0	1,3	2,6	4,7	2,3	10,6

<sup>1</sup> Incluye "otros".

Fuente: François Bourguignon, *The Labor Market in Colombia: An Overview of its Evolution over the Past Three Decades*, Banco Mundial, 1986, Cuadro 5.

### CUADRO 1.7. CAMBIOS EN LA FUERZA LABORAL EN LAS CUATRO GRANDES CIUDADES SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 1976-1984 (PORCENTAJE)

	COMPOSICIÓN			COMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA FUERZA LABORAL
	1976	1980	1984	1976-1984
Sin educación	4,5	3,9	3,4	1,4
Primaria	45,7	40,4	36,0	18,3
Media	38,3	41,0	44,8	56,6
Superior	11,6	14,7	15,8	23,7

Fuente: estimativos de la Misión de Empleo con base en las encuestas de hogares del DANE, promedios anuales.

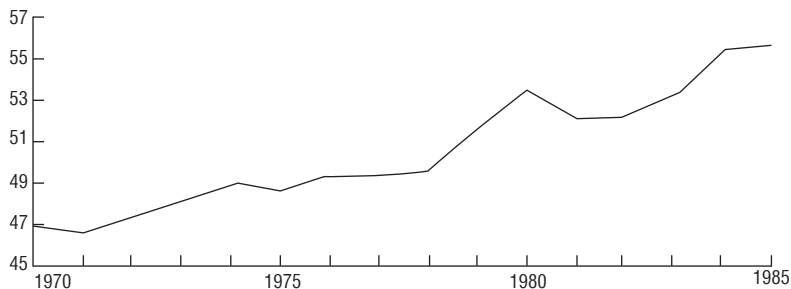
<sup>8</sup> Instituto SER y Fedesarrollo, "Modelo de simulación del mercado de trabajo de los jóvenes", Informe de investigación, 1986.



### C. LAS GRANDES TENDENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL

Desde 1950, la participación laboral ha experimentado tres fases diferentes. Entre comienzos de los años cincuenta y mediados de la década del sesenta, una proporción cada vez menor de la población en edad de trabajar se incorporó al mercado de trabajo. La tasa de participación global (es decir, expresada en relación a la población de 12 años o más) en las zonas urbanas disminuyó del 50,3% en 1951 a 46,1% en 1964, de acuerdo con los censos de población de dichos años. Este descenso se interrumpió durante la segunda mitad de la década del sesenta. Sin embargo, como la población en edad de trabajar comenzó a crecer a un ritmo superior al de la población total desde aquella época, la fuerza de trabajo siguió esta tendencia. Desde comienzos de los años setenta, la participación laboral urbana experimentó un ascenso continuo, aunque en forma relativamente escalonada: aumento entre 1971 y 1974, estancamiento relativo hasta 1978, nuevo incremento entre este año y 1980, reducción y recuperación entre 1980 y 1983, aumento en 1984 y estancamiento en 1985 (Gráfico 1.2).

**GRÁFICO 1.2. TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN (SECTOR URBANO)**



Nota: promedios anuales de los datos disponibles para cada año.  
Fuente: encuestas de hogares del DANE, 1970-974: Sector urbano total; 1975-1985: siete ciudades.

Las variables que subyacen detrás de estas tendencias son diversas. En el capítulo 3 veremos que existen dos teorías complementarias de la evolución de la participación laboral. La primera de ellas enfatiza los cambios sociodemográficos de la población, especialmente las alteraciones, de la estructura etárea, los efectos del sistema educativo y el comportamiento laboral femenino, asociados a su vez a transformaciones de las estructuras familiares. La segunda resalta, por el contrario, los incentivos que generan las oportunidades de empleo para activar o desactivar la participación de algunos sectores de la población (las mujeres y los grupos masculinos jóvenes y de mayor edad) que actúan como “reservas” laborales. Mientras la primera de estas teorías explica las tendencias de largo plazo

de la participación laboral, la segunda puede ayudar a explicar mucho mejor sus fluctuaciones en períodos más cortos.

De acuerdo con estas teorías, al menos cuatro factores pueden ayudar a explicar el descenso de la participación hasta mediados de los años sesenta: el rejuvenecimiento de la población en la primera fase de la transición demográfica, la creciente retención generada por un sistema educativo en expansión, la mayor carga familiar para las mujeres generada por un mayor número de hijos sobrevivientes y las escasas oportunidades existentes en el mercado laboral. Después de un período de transición que, según hemos visto, fue de poco menos de una década, cada uno de estos factores comenzó a operar en el sentido contrario. En efecto la población nacida en la época de la explosión demográfica comenzó a entrar en las etapas de mayor actividad del ciclo laboral, la retención escolar a operar cada vez con menor fuerza, el tamaño y otras características de la estructura familiar a transformarse rápidamente y, hasta 1980, la economía ofreció buenas oportunidades de empleo. La mayoría de estos procesos continuarán operando en los próximos años. De esta manera, según veremos en el capítulo 8, la participación laboral seguirá aumentando, aunque a ritmos cada vez menores.

### **III. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EMPLEO, DESEMPLEO E INGRESOS LABORALES**

#### **A. TENDENCIAS GLOBALES DEL EMPLEO Y EL DESEMPLEO**

La medida que se utiliza más comúnmente para analizar la situación general del mercado de trabajo es la tasa de desempleo, es decir, la relación entre el número de personas que buscan activamente ocupación y no la encuentran y aquellos que participan en el mercado de trabajo en un momento determinado. Según vimos en la introducción a este capítulo, esta medida, aunque ciertamente válida, solo capta en parte los desequilibrios existentes en el mercado de trabajo. Para tener una visión completa de la situación laboral es necesario combinar esta medida con la observación de otras variables: el crecimiento del empleo o, alternativamente, la relación entre el empleo y la población total o en edad de trabajar, la composición del empleo y los ingresos de diferentes grupos de trabajadores.

Infelizmente, los indicadores existentes sobre la evolución global del empleo y el desempleo no permiten hacer observaciones precisas sobre el conjunto de estas variables, excepto para los principales centros urbanos en los diez últimos años. En el caso del sector rural, los estimativos existentes están basados en su totalidad en datos demográficos, en observaciones aisladas y de calidad variable sobre ocupación y participación laboral, o en inferencias indirectas basadas en la evolución de

la producción para diferentes actividades. En el capítulo 2 se analizarán los datos existentes, tratando de derivar algunas conclusiones sobre las tendencias del empleo en el campo. En el caso del sector urbano, las estadísticas existentes no tienen la misma confiabilidad antes y después de 1976. Con antelación a dicho año, las encuestas de hogares no se realizaban con la misma metodología, periodicidad, ni en un grupo constante de ciudades. Los datos de este período están basados así en la información que suministran los censos de población, en los datos para Bogotá recopilados entre 1963 y 1969 por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes y en las encuestas de hogares del DANE realizadas irregularmente entre 1970 y 1975. Sólo en 1976 el DANE comenzó a realizar encuestas trimestrales en las cuatro principales ciudades y semestralmente en tres ciudades intermedias; la cobertura de estas encuestas se amplió considerablemente a comienzos de los años ochenta. De esta manera, las consideraciones sobre la situación del mercado de trabajo antes y después de dicho año no son estrictamente comparables. En los capítulos 3 y 4 se utilizará extensamente la rica información de las encuestas de hogares de las cuatro grandes ciudades para analizar con detalle la evolución y características de mercado de trabajo urbano en la última década. En esta sección se harán consideraciones mucho más preliminares con base en la información fragmentaria que existe para un período más largo de tiempo.

La información existente permite diferenciar dos etapas claramente distintas del comportamiento del mercado laboral en las últimas décadas. En el primer período, que abarca desde mediados de los años cincuenta hasta mediados de la década del setenta, la característica central fue el desequilibrio *estructural* entre el rápido crecimiento de la población en edad de trabajar en las zonas urbanas y la capacidad de generación de empleo. A largo plazo, la población en edad productiva ocupada (o tasa de ocupación, según la denominaremos aquí) mostró un descenso y la tasa de desempleo urbano, un aumento considerable. Dentro de esta tendencia es posible observar, sin embargo, un ciclo asociado a la evolución de la actividad económica: un deterioro marcado entre comienzos de los años sesenta y 1967 y una recuperación de los indicadores de empleo y desempleo durante los años de auge económico que terminaron en 1974.

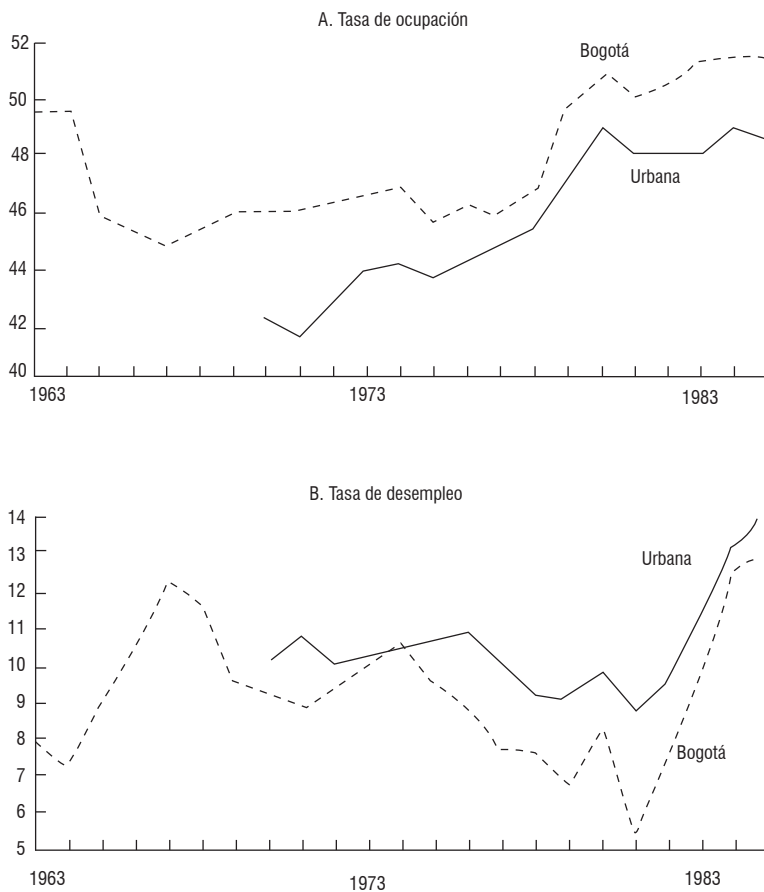
De acuerdo con los indicadores globales disponibles para el sector urbano, la tasa de ocupación disminuyó del 48,5% en 1951 (y un nivel quizás no muy diferente a comienzos de los años sesenta) a 43,0% en 1964 y 40,4% en 1967<sup>9</sup>. La recuperación posterior llevó este nivel a 44,1% en 1974 (véase el Gráfico 1.3). En el caso de Bogotá, para el cual existe información más detallada, la tasa de

---

<sup>9</sup> Los dos primeros datos están estimados con base en los censos de población de 1951 y 1964. Para los supuestos del dato de 1967, véanse las notas del Cuadro 1.8.

empleo descendió de poco más del 49% en 1963-1964 a 44,6% en 1967 y luego aumentó a 46,7% en 1974, un nivel inferior a aquel que prevalecía a comienzos de la década del sesenta. Como se puede apreciar en el Cuadro 1.8, la aceleración en el crecimiento del empleo fue notoria a partir de 1967, tanto en Bogotá como en el conjunto del sector urbano.

**GRÁFICO 1. 3. TASAS DE OCUPACIÓN Y DESEMPLEO**



Fuente: para el sector urbano véase Gráfico 1.2; Bogotá 1963-69: encuestas de hogares del CEDE; 1970-1985: encuestas de hogares del DANE (se excluyen datos de 1970 y 1972 que generan fluctuaciones fuertes de las tendencias).

**CUADRO 1.8. POBLACIÓN URBANA OCUPADA Y DESEMPLEADA**

AÑOS	POBLACIÓN OCUPADA				POBLACIÓN DESEMPLEADA			
	SECTOR URBANO		BOGOTÁ		SECTOR URBANO		BOGOTÁ	
	MILES DE PERSONAS	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILES DE PERSONAS	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILES DE PERSONAS	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILES DE PERSONAS	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)
1964	2.500	-	531	-	182	-	41	-
1967	2.727	2,9	610	4,7	383	28,0	85	27,8
1974	4.065	5,9	1.042	7,9	472	3,0	122	5,4
1980	5.735	5,9	1.454	5,7	617	4,6	126	0,6
1985	6.734	3,3	1.746	3,7	1.087	12,0	256	15,2

Nota: estimaciones basadas en datos de la población en edad de trabajar y en las tasas de ocupación y desempleo (véase sobre estas últimas el Gráfico 1.2). Para el sector urbano en 1964 se tomaron las tasas del censo del mismo año; en 1967 se tomó el dato de desempleo estimado por Álvaro Reyes *et al.* "Tendencias del empleo y la distribución del Ingreso", Misión de Empleo, 1986, y se supuso que la tasa de participación permaneció constante entre 1964 y 1967.

La tasa de desocupación era baja en 1951 (5,1% de acuerdo con los estimativos de Reyes)<sup>10</sup> y continuaba siendo moderada en 1964 (6,8% de acuerdo con el censo de población de dicho año). A comienzos de la década del setenta, por el contrario, en pleno auge de la actividad económica, se estabilizó entre un 10% y un 11%. Las estadísticas de Bogotá indican que la tasa de desempleo aumentó rápidamente entre 1964 y 1967 y descendió posteriormente a niveles que, sin embargo, eran elevados con respecto a los que prevalecieron hasta la primera mitad de la década del sesenta. En números absolutos, la población desempleada se duplicó entre 1964 y 1967 y luego siguió aumentando a ritmos moderados, a pesar del crecimiento notable de la actividad económica y del empleo.

Desde mediados de los años setenta, la característica central del mercado de trabajo ha sido su gran sensibilidad a las fluctuaciones de la actividad productiva. Tanto la evolución de la tasa de ocupación como de desempleo muestran una alta correlación con el ciclo económico durante estos años: aumento de la tasa de ocupación y descenso de la tasa de desempleo entre 1974 y 1980, y estancamiento de la primera y aumento dramático de la segunda durante el período recesivo de comienzos de la década del ochenta (Gráfico 1.3). Las cifras absolutas también reflejan claramente el ciclo económico (Cuadro 1.8). Entre 1974 y 1980, el ritmo de aumento del empleo fue rápido (5,9% anual), similar al del período de crecimiento económico que terminó en el primero de estos años. A partir de 1980, por el contrario, la tasa de crecimiento de los nuevos puestos de trabajo se redujo a

<sup>10</sup> Álvaro Reyes, *et al.*, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", Misión de Empleo, 1986.

solo 3,3%. Durante el primero de estos períodos, el contingente de desempleados en las zonas urbanas aumentó en cerca de 25.000 personas por año. Entre 1980 y 1985 esta cifra se incrementó a cerca de 100.000 anuales. De esta manera, para 1985 cerca de los 1,1 millones de personas se encontraban sin trabajo en las ciudades colombianas.

Pese a la evolución favorable del mercado laboral en la segunda mitad de los años setenta, la tasa de desempleo permaneció a niveles altos (8% o más) en los períodos de mayor auge de la actividad económica. Según veremos en el capítulo 4, este hecho evidencia la permanencia de un factor “estructural” en el desempleo colombiano. A diferencia de lo que acontecía a fines de la década del sesenta o en la primera mitad de los años setenta, sin embargo, las altísimas tasas de desocupación de los últimos años no pueden ser atribuidas a este factor, sino al elemento específicamente coyuntural generado por la fuerte recesión que ha experimentado la economía colombiana desde 1980.

## **B. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO**

Los cambios en la estructura del empleo han estado asociados tanto a los efectos de largo plazo de los reajustes de la actividad económica como, en los últimos años, al impacto de la recesión. El Cuadro 1.9 ilustra ambos desarrollos. Como se puede apreciar, la disminución en la participación del sector primario en el producto interno bruto se ha reflejado en un descenso secular de las actividades agropecuarias y mineras en la generación de empleo: de más del 60% o en 1938 a una tercera parte en 1984. Si se exceptúa el servicio doméstico, que tuvo también un descenso marcado entre 1964 y 1980, todas las actividades urbanas han aumentado a largo plazo su participación en la generación de empleo en el país. No obstante, el aumento más notorio se ha producido en el comercio y en los servicios no domésticos (estatales, financieros, servicios a las empresas, profesionales liberales, etc.). De esta manera, la transformación de la estructura productiva en la posguerra produjo una transferencia masiva de mano de obra, especialmente en las actividades agropecuarias hacia los servicios urbanos. A largo plazo, el sector agropecuario y la industria manufacturera generaron cada uno una quinta parte de los nuevos empleos en el país, tanto el comercio como los servicios no domésticos, una cuarta parte adicional y la construcción y el sector transporte y comunicaciones, un 5% en cada caso. Estos cálculos son meramente ilustrativos, ya que las estadísticas existentes ofrecen dificultades para hacer comparaciones precisas en un período tan extenso de tiempo.

**CUADRO 1.9. COMPOSICIÓN DEL EMPLEO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1938-1984**  
(PORCENTAJE)

	COMPOSICIÓN						PARTICIPACIÓN EN LA CREACIÓN DE EMPLEO		
	1938	1951	1964	1974	1980	1984	1938-1980	1951-1980	1980-1984
Sector agropecuario	59,2	55,9	49,0	41,9	34,8	32,7	20,7	18,2	11,8
Minería	2,3	1,7	1,6	0,8	0,9	1,1	0,1	0,3	3,0
Industria manufacturera	14,1	12,7	13,2	14,3	17,5	16,4	19,5	21,3	4,8
Construcción	2,8	3,7	4,5	4,7	4,6	5,0	5,7	5,4	8,7
Electricidad, gas y agua	0,2	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Comercio	5,7	5,6	8,9	12,6	16,5	17,8	22,7	25,0	30,7
Transporte y comunicaciones	2,0	3,6	3,9	4,1	4,4	4,5	5,7	5,0	6,1
Otros servicios	13,5	16,5	18,7	21,1	20,9	22,1	25,1	24,3	34,6
Doméstico	8,6	-	9,9	5,9	3,3	3,5	0,3	-	5,3
No doméstico	5,0	-	8,8	15,2	17,6	18,6	24,0	-	29,3

Fuentes: censos de población, 1974 a 1980: el total del empleo y el del sector agropecuario están tomadas de Reyes, *op. cit.* La composición del empleo no agropecuario en 1974 corresponde a la del censo de población de 1973 (en el caso del servicio doméstico se tomó, sin embargo, el dato original del censo, que no parece subestimado); la de 1980 y 1984 está estimada con base en la *Encuesta nacional de hogares*, etapa 19, y en la evolución del empleo en las cuatro grandes ciudades entre 1978 y 1984. Para los cálculos de los porcentajes que se presentan aquí se excluyen en todos los casos las actividades mal especificadas.

De acuerdo con diversos análisis teóricos, gran parte de esta transferencia masiva de mano de obra hacia actividades urbanas se puede explicar, no solo por la transformación de la estructura económica, sino también por la existencia al comienzo del proceso de industrialización, de grandes contingentes de trabajadores rurales que se encontraban en condiciones de subempleo. La transformación estructural y la migración hacia las ciudades que acompañó este proceso redujo gradualmente estos excedentes de mano de obra. Sin embargo, las ciudades fueron incapaces de absorber productivamente gran parte de este flujo migratorio. De esta manera, se generaron excedentes crecientes de mano de obra en las ciudades y proliferaron las ocupaciones marginales y mal remuneradas, especialmente en el comercio, pero también en otros sectores urbanos.

El término “sector informal” ha venido siendo utilizado desde hace algún tiempo para referirse a este tipo de actividades urbanas. Según veremos en el capítulo 3 de este informe, este sector genera más de la mitad del empleo urbano en el país y tiene una presencia relativamente mayor en las ciudades pequeñas e intermedias que en los grandes centros urbanos. No obstante, bajo este nombre

se han venido a identificar tanto las formas de subempleo o desempleo disfrazado a las cuales nos hemos referido, como pequeños negocios con gran viabilidad económica. El alcance de este tipo de actividades y el contingente todavía significativo de trabajadores rurales le confiere una gran flexibilidad al mercado de trabajo, que tiende a subestimarse cuando el análisis se concentra en el segmento muy reducido del empleo “formal”, que genera menos del 30% del total de puestos de trabajo en el país. Además indica que el “problema del empleo” no se reduce a la necesidad de disminuir los niveles excesivamente altos de desocupación de los últimos años, sino también de reducir paulatinamente estas formas mucho más estructurales de desequilibrio entre las expectativas de ocupación e ingresos de la población y las ofertas limitadas de puestos de trabajo que genera la economía.

En los años de recesión de comienzos de la década del ochenta, la estructura de generación de empleo experimentó cambios sustanciales. En efecto, según se aprecia en el Cuadro 1.9, la capacidad de creación de nuevos puestos de trabajo de la industria manufacturera se derrumbó como consecuencia de la crisis; la gran industria experimentó incluso una contracción absoluta del empleo, que fue amortiguada por el comportamiento más favorable de la pequeña industria y el autoempleo. El sector agropecuario, por otra parte, ha venido reduciendo en forma más permanente la capacidad de generación de puestos de trabajo; la recesión que ha experimentado este sector de la economía se ha reflejado, además, en el comportamiento de los salarios reales en las zonas rurales, según veremos más adelante. De esta manera, la creación de nuevas ocupaciones ha pasado a depender en mucha mayor proporción que en el pasado del sector servicios, incluyendo al servicio doméstico, cuya disminución sistemática entre 1964 y 1980 se invirtió durante los años de la crisis. De hecho, el sector servicios ha generado entre 1980 y 1984 más del 70% de los nuevos puestos de trabajo del país y el 80% de aquellos que se concentran en zonas urbanas. Este hace parte de otros cambios significativos en la estructura del empleo durante los años de la recesión que incluyen el aumento relativo de las ocupaciones por cuenta propia y de los trabajos temporales y los reajustes en los ingresos relativos de diferentes tipos de ocupaciones, según veremos en la parte II de este informe.

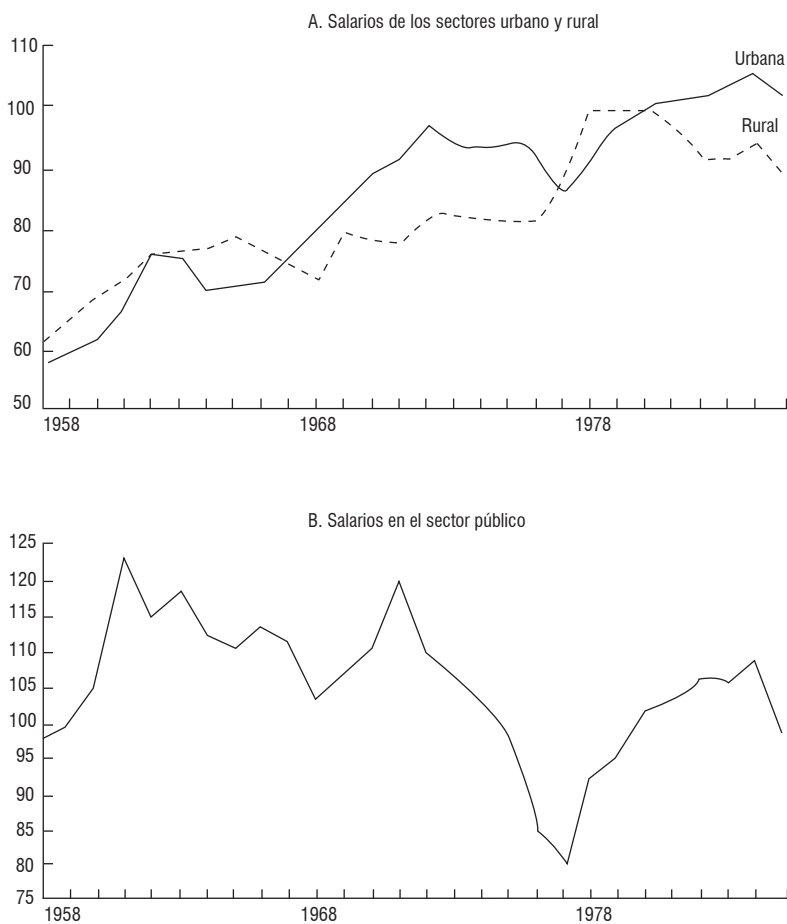
### **C. LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS LABORALES EN LAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS**

Las estadísticas disponibles para analizar la evolución de los ingresos laborales en un período largo de tiempo no son muy abundantes. El Gráfico 1.4 reproduce la evolución del salario real promedio desde 1958 para tres tipos de trabajadores: un jornalero rural, un trabajador del sector privado y un empleado público. Esta



información se complementa en los cuadros 1.10 y 1.11 con algunos datos sobre la evolución de la distribución del ingreso y de la pobreza urbana desde mediados de la década del sesenta.

**GRÁFICO 1.4. SALARIOS REALES PROMEDIO, 1958-1985**  
(INCLUYE PRESTACIONES SOCIALES, 1980=100)



Fuente: estimativos de la Misión de Empleo con base en datos de Reyes. *op.cit.*

Según se refleja en el Gráfico 1.4, la evolución de los salarios de los tres grupos de trabajadores mencionados ha sido muy diferente en el último cuarto de siglo. Los salarios medios de los trabajadores del sector público se han mantenido relativamente estancados a largo plazo, incluso con una ligera tendencia al deterioro. Por el contrario, los salarios promedios del sector privado en zonas urbanas y rurales han experimentado a largo plazo un incremento visible. Este aumento ha sido mayor en el caso de los salarios urbanos, que han crecido a largo plazo a un ritmo del 2% anual, similar al de la productividad media de la mano de obra en la economía. Los salarios rurales han crecido a un ritmo inferior en el mismo período (1,3% anual). La mayor parte de la ampliación de la brecha entre los ingresos urbanos y rurales se produjo, sin embargo, entre fines de los años cincuenta y comienzos de los setenta. Entre 1972 y 1985 el salario rural ha aumentado un poco más que el urbano; la diferencia no es, sin embargo, tan significativa como para que no pueda atribuirse a errores de medición.

Los ciclos de los salarios urbanos y rurales han sido totalmente diferentes, generando variaciones en los ingresos relativos de distintos tipos de trabajadores particularmente en los últimos quince años. Los salarios urbanos han sido muy sensibles a la aceleración de la inflación. Entre comienzos de los años setenta y 1977 los ingresos laborales urbanos experimentaron, así, una contracción severa que fue particularmente dramática en el sector público. El rápido crecimiento de los salarios entre dicho año y 1984 fue, en gran medida, una recuperación de las pérdidas de ingresos reales durante los años de aceleración de la inflación. Además, según veremos en el capítulo 3 de este informe, este crecimiento también puede atribuirse al aumento en la educación y experiencia media de la fuerza de trabajo —es decir, a los factores típicamente asociados al “capital humano”— que aumentaron rápidamente durante estos años. En el caso del sector público, los niveles alcanzados en 1984 eran apenas similares a los de fines de los años sesenta y comienzos de los setenta. En el sector privado urbano, la recuperación fue mayor, pero el salario sólo alcanzó a superar en dicho año en 8% al nivel de 1972; con la aceleración de la inflación este incremento se borró casi totalmente en 1985, de tal forma que los salarios urbanos promedio del sector privado no son en la actualidad significativamente superiores a los de comienzos de la década del setenta; si se ajustan por “capital humano”, los ingresos reales son ciertamente inferiores a los que prevalecían hace quince años.

El comportamiento de los salarios rurales ha sido muy diferente. Después de un crecimiento notorio entre 1958 y 1962, los salarios permanecieron virtualmente estancados hasta 1976. En la última década han tenido un comportamiento determinado esencialmente por el ciclo del sector agrícola: un crecimiento muy rápido entre 1976 y 1978, durante los años más agudos de la bonanza cafetera, seguido por un estancamiento en los dos años posteriores y una caída en

la primera mitad de los años ochenta. Las variaciones cíclicas radicalmente diferentes de los salarios urbanos y rurales desde comienzos de la década del setenta generaron cambios notorios en los salarios relativos durante estos años. El rezago considerable de los salarios urbanos a comienzos de la década del setenta, durante el período de aceleración de la inflación, conjuntamente con el efecto de la bonanza cafetera sobre los salarios rurales, generó una disminución rápida de la brecha de ingresos entre el campo y la ciudad. Los acontecimientos posteriores han ampliado nuevamente la brecha, de tal forma que la situación actual de salarios relativos entre el campo y la ciudad no es muy diferente a la que prevalecía a comienzos de la década del setenta.

Los datos disponibles sobre distribución del ingreso en Colombia antes de la década del sesenta son aproximaciones basadas en información indirecta de uno u otro origen. El análisis de estas cifras sugiere, sin embargo, que la distribución se deterioró en las dos o tres décadas anteriores a 1964 y que para ese entonces era muy inequitativa, particularmente en el sector rural<sup>11</sup>. A partir de entonces, las encuestas de hogares más o menos periódicas que han realizado el DANE y otras entidades permiten disponer de un número mucho mayor de estimaciones de la distribución del ingreso, especialmente en zonas urbanas. Las cifras correspondientes no admiten, sin embargo, comparaciones precisas ya que (al menos hasta 1976) las encuestas disponibles tenían coberturas y metodologías diversas, que conducían a subestimaciones variables de los ingresos urbanos en el país. El Cuadro 1.10 presenta, sin embargo, una comparación de los estimativos existentes desde 1964. Los cálculos se dividen en dos grupos principales, de acuerdo a si se refieren a distribuciones entre trabajadores individuales (pertenzcan o no a una misma unidad familiar) o entre familias; en el primer caso se diferencian además aquellos cálculos que incluyen o excluyen a los receptores de rentas rurales que residen en zonas urbanas.

Los datos existentes permiten determinar tres fases diferentes en la evolución de la distribución del ingreso de las dos últimas décadas. Durante el primer período, que abarca desde mediados de los años sesenta hasta 1976, los cálculos son erráticos, pero parecen indicar una ligera tendencia al deterioro. A esta conclusión llegó Miguel Urrutia en un trabajo reciente al comparar las distribuciones individuales de 1964 y 1971, aunque indicó que el deterioro urbano fue consistente en estos años con una distribución global del ingreso (urbano y rural) relativamente constante<sup>12</sup>. La distribución familiar estimada para 1976 es,

---

<sup>11</sup> Miguel Urrutia y Albert Berry, *La distribución del ingreso en Colombia*, Bogotá: La Carreta, 1975.

<sup>12</sup> Miguel Urrutia, *Los de arriba y los de abajo*, Bogotá: Cerec-Fedesarrollo, 1984, cap. IV.

**CUADRO 1.10. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO URBANO EN COLOMBIA, 1967-1985**  
(PORCENTAJE)

	DECILES				COEFICIENTE DE GINI
	1 A 5 (50% MÁS POBRE)	6 A 8 (SECTORES MEDIOS)	9 (MEDIO ALTO)	10 (ALTO)	
<b>I. DISTRIBUCIÓN INDIVIDUAL</b>					
A. Excluyendo agricultores que residen en las ciudades					
1964	19,0	26,0	14,5	40,5	0,48
1971 <sup>a/</sup>	13,5	26,0	17,0	43,0	0,54
B. Incluyendo todos los residentes urbanos					
1970 <sup>a/</sup>	15,9	25,8	14,8	43,4	0,52
1976	16,9	25,5	15,5	42,1	0,51
1978	19,0	25,8	15,2	40,0	0,48
1980	21,2	26,5	15,2	37,1	0,45
1983	21,6	27,4	15,8	35,3	0,43
1985	21,8	26,5	15,3	36,4	0,45
<b>II. DISTRIBUCIÓN FAMILIAR</b>					
1967-1968	19,3	26,3	16,0	38,0	0,47
1971	18,0	27,7	17,0	37,2	0,49
1972	16,3	26,3	16,9	40,5	0,52
1974	18,9	26,8	16,6	37,7	0,48
1976	16,9	27,4	17,1	38,6	0,50
1978	17,9	27,5	16,7	38,0	0,48
1980	18,9	28,5	17,2	35,4	0,46
1983	18,9	28,7	16,9	35,4	0,46
1985	18,6	28,2	17,1	36,1	0,47

a/ No incluye un ajuste por ingresos en especie del servicio doméstico.

Fuente: I. A.: Miguel Urrutia, *Los de arriba y los de abajo*, Bogotá: Cerec, Fedesarrollo, 1984.

I. B.: 1970: Polibio Córdova et al., "La distribución del ingreso en Colombia", *Boletín Mensual de Estadística*, abril de 1971.

1976 a 1985: Álvaro Reyes et al., "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", Misión de Empleo, mayo de 1986.

II. 1967-1968: Rafael Prieto, *Estructura del gasto y distribución del ingreso familiar en cuatro ciudades colombianas, 1967-1968*, Bogotá: CEDE, 1971.

1971: DANE, *Los presupuestos familiares en Colombia*.

1972: DANE, *Ingresos y gastos de los hogares en Colombia*.

1974: Marcelo Selowsky, *Who Benefits from Government Expenditure?: A case of study of Colombia*, Washington: Banco Mundial, 1979.

1976 a 1985: Reyes et al., *op. cit.*

además, peor que las estimadas para los años anteriores, con la excepción de la de 1972.

Entre 1976 y 1980, por el contrario, la distribución urbana del ingreso mejoró sensiblemente. El efecto fue mucho más marcado en la distribución individual

que en la familiar. En el primer caso, se redistribuyó el 5% del ingreso del estrato más alto, especialmente hacia el estrato más pobre de las zonas urbanas y, en mucha menor cuantía hacia las clases medias. En el caso de los ingresos familiares se redistribuyó un poco más del 3% del ingreso urbano desde la clase alta hacia el 50% más pobre y, en menor medida, hacia los sectores medios de la población. Estos resultados son consistentes con la evolución de los ingresos relativos por nivel de calificación de la fuerza de trabajo durante estos años (véase el capítulo 3 de este informe). La discrepancia entre la evolución de la distribución individual y familiar del ingreso indica, sin embargo, que aunque los trabajadores pertenecientes a los estratos más altos tuvieron un deterioro relativo de sus remuneraciones, la incorporación al mercado del trabajo de nuevos miembros de la familia que también pertenecían a los rangos más calificados de la fuerza laboral impidió que la evolución de las remuneraciones relativas se reflejara plenamente sobre la distribución familiar del ingreso.

Durante la fase recesiva de los años ochenta, la tendencia a una mejor distribución individual se frenó y se generó un ligero deterioro de la distribución familiar. En la actualidad, aunque la primera es sensiblemente más equitativa que la típica en los años sesenta o en la primera mitad de la década del setenta, este hecho es mucho menos evidente en el caso de la distribución familiar. De hecho, aunque esta última muestra alguna mejoría a largo plazo, este efecto no se debe a un aumento relativo de los ingresos del 50% más pobre del país sino, en contra de lo que se dice a menudo, de la clase media (la única excepción a esta regla resulta de comparar las distribuciones de 1972 y 1985, en cuyo caso tanto los sectores pobres como la clase media mejoran a costa de los sectores más ricos de la población). La distribución del ingreso sigue siendo, además, muy inequitativa, especialmente si se contempla la subestimación de las rentas de capital, que no se captan adecuadamente en las encuestas de hogares.

Las fases que hemos señalado en la distribución del ingreso han sido similares, pero mucho más marcadas en el caso de los indicadores de pobreza urbana. Los cálculos más completos que existen, utilizando el índice de Sen, indican que los niveles de pobreza individual aumentaron entre 1967 y 1977<sup>13</sup>. Aunque estimaciones de este tipo no existen para otros períodos, el Cuadro 1.11 presenta la evolución de la proporción de trabajadores que reciben menos de un ingreso normativo mínimo (en este caso \$2.580 en 1978) la principal variable que afecta los índices globales de pobreza. Como se puede apreciar, la pobreza ha sido considerable en las dos últimas décadas en las ciudades colombianas, especialmente en las

---

<sup>13</sup> Mauricio Carrizosa, "Evolución y determinantes de la pobreza en Colombia", Misión de Empleo, 1986.

**CUADRO 1.11. PORCENTAJE DE OCUPADOS POBRES**  
(PORCENTAJE)

AÑOS	BOGOTÁ	CUATRO GRANDES CIUDADES	TRES CIUDADES INTERMEDIAS <sup>a/</sup>	SECTOR URBANO
1964	-	-	-	35,2
1965	13,7	-	-	-
1967	17,1	23,6	-	-
1970	28,6	-	-	35,8
1971	35,5	-	-	42,4
1972	-	-	-	47,0
1973	45,2	45,5	52,7	48,7
1974	41,5	44,4	-	51,3
1975	46,4	42,9	48,8	-
1976	41,9	43,6	53,4	-
1977	40,7	45,2	50,5	-
1978	29,3	34,0	40,9	42,0
1979	27,1	29,8	40,7	-
1980	26,4	-	-	-
1981	27,4	29,9	39,7	-
1982	24,4	26,4	39,9	-
1983	20,6	25,3	38,1	-
1984	19,2	20,6	34,6	-

a/ Bucaramanga, Manizales y Pasto.

Fuente: *Memorando económico*, Bermúdez y Valenzuela, septiembre de 1984.

ciudades intermedias y los pequeños centros urbanos. El porcentaje de ocupados pobres aumentó sensiblemente entre mediados de los años sesenta y mediados de la década del setenta. En la segunda mitad de esta última década este porcentaje disminuyó rápidamente. Esta mejoría se interrumpió, sin embargo, con la recesión de comienzos de los años ochenta; aunque hubo una pequeña disminución en 1983 y 1984, el deterioro de los ingresos laborales en 1985 seguramente elevó los niveles de pobreza en cuantías similares a las de 1980.

Según lo indica el mismo cuadro, estos niveles son en la actualidad similares o ligeramente peores a los que prevalectían a mediados de la década del sesenta.

Infortunadamente, no existe una medida similar que permita conocer con precisión la evolución de la pobreza familiar. Conviene anotar, sin embargo, que fuera del efecto de los ingresos individuales, la pobreza familiar depende de la carga de dependencia demográfica (proporción de personas de menos de 12 años a aquellas en edad de trabajar) y de la tasa de ocupación, tal como la definimos en una sección anterior. Mientras la carga generacional ha disminuido en forma continua en las dos últimas décadas, la tasa de ocupación también aumentó considerablemente entre 1967 y 1980. De esta manera la evolución favorable de una y otra variable indica que la pobreza familiar ha tenido un deterioro inferior al que indican las cifras de pobreza individual, o incluso una mejoría con relación a los niveles predominantes hace 20 años.

Finalmente, el Cuadro 1.12 presenta una información desagregada para 1984 que permite identificar en qué tipo de actividad laboran los trabajadores urbanos más pobres. Como puede apreciarse, aunque la precariedad de los ingresos es mayor en el sector informal, especialmente en el servicio doméstico y en los trabajadores por cuenta propia, no es ciertamente exclusiva de dicho sector. En efecto, el 22% de los pobres se encuentran vinculados al sector moderno, especialmente como asalariados de las empresas privadas<sup>14</sup>.

**CUADRO 1.12. DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO SEGÚN RANGOS DE INGRESOS**  
(CUATRO ÁREAS METROPOLITANAS)

	MENOR QUE UN SALARIO MÍNIMO	ENTRE UNO Y DOS SALARIOS MÍNIMOS	MÁS DE DOS SALARIOS MÍNIMOS
I. Sector informal	40,5	43,0	16,5
1. Cuentas propias	49,8	32,7	17,5
2. Patronos	13,3	28,8	57,9
3. Servicio doméstico	48,4	46,8	4,8
4. Obreros/empleados	31,9	56,5	11,6
II. Sector formal	12,3	50,4	37,3
1. Cuentas propias	16,5	18,5	65,0
2. Patronos	6,2	7,8	86,0
3. Obreros/empleados	12,2	52,2	35,6
III. Total	27,3	46,5	26,2

Fuente: Hugo López *et al.*, "El sector informal urbano", Misión de Empleo, 1986.

<sup>14</sup> Hugo López *et al.*, "El sector informal urbano", Misión de Empleo, 1986.

Las consideraciones anteriores indican que la distribución del ingreso y los niveles de pobreza se han comportado en forma relativamente procíclica, al menos en la última década: mejoría en uno y otro indicador durante los años de bonanza de la segunda mitad de la década del setenta y estancamiento o deterioro durante la recesión de los años ochenta. Aunque este comportamiento no es necesariamente generalizable (tal como lo evidencian los resultados de la segunda mitad de los años sesenta y el primer lustro de la década pasada), indica que uno de los efectos positivos de una recuperación económica en los próximos años puede ser la iniciación de una nueva fase de mejoría en la distribución del ingreso y en los índices de pobreza. Por otra parte, el análisis precedente también muestra que la distribución familiar del ingreso y la pobreza en las ciudades colombianas no son muy diferentes en la actualidad a lo que eran a mediados de los años sesenta. Este resultado señala que Colombia fue capaz de absorber los efectos de la transición demográfica, la urbanización y, en la última década, el aumento significativo de la participación laboral, sin un deterioro de la distribución del ingreso como la que han experimentado otros países. Esto, por supuesto, no puede servir como argumento para minimizar la magnitud de las tareas que el país debe emprender en los próximos años, ya que la distribución del ingreso sigue siendo muy inequitativa y la pobreza absoluta continúa golpeando en forma angustiosa a un grupo muy significativo de trabajadores y familias, tanto en el campo como en la ciudad.

#### **D. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL IMPACTO DE LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA**

La absorción de una fuerza de trabajo más educada se produce generalmente a través de diversos mecanismos. El primero de ellos es el crecimiento relativo de aquellos sectores que demandan en mayor proporción los trabajadores más educados. El segundo es el crecimiento proporcional, en cada sector de la economía, de aquellas ocupaciones que demandan mayores calificaciones. Estos dos mecanismos se asocian con una alta elasticidad-ingreso de la demanda de mano de obra educada. Si la oferta de este tipo de trabajadores es mayor que el crecimiento de la demanda, existen tres formas adicionales de ajuste. La primera es el mayor desempleo de la fuerza de trabajo más calificada. La segunda es un deterioro de los ingresos relativos de los trabajadores más educados. La tercera es una “recalificación” de las ocupaciones, es decir, una sustitución de la fuerza de trabajo menos calificada por aquella con mayores niveles educativos. Este último proceso depende en parte de la disminución de los ingresos de los trabajadores más calificados, ya que dicho deterioro hace más atractivo para el empleador utilizar esta mano de obra o permite a los trabajadores independientes



con mayores niveles educativos competir más favorablemente en el mercado de bienes y servicios.

El mercado de trabajo colombiano ha combinado todos estos mecanismos en las últimas décadas. La absorción de mano de obra más educada se dio preferencialmente en el sector urbano “formal”, es decir, en el sector público, en las empresas privadas de mayor tamaño y en las profesiones liberales. A largo plazo, este sector creció más rápidamente que la economía en su conjunto y ayudó a generar así una demanda elástica de mano de obra calificada. No obstante, desde mediados de los años sesenta o comienzos de la década del setenta, el crecimiento acelerado de los egresados del sistema educativo fue claramente superior a la capacidad de absorción de la economía. De esta manera, los tres mecanismos adicionales de ajuste mencionados en el párrafo anterior comenzaron a operar. El desempleo se desplazó hacia los trabajadores más educados. En contra de lo que se dice comúnmente, sin embargo, el problema comenzó a afectar con severidad, no a los profesionales, sino a las personas con educación intermedia, incluyendo en esta categoría a aquellas con educación media incompleta, a los bachilleres, a los estudiantes universitarios que trabajan simultáneamente y a aquellas personas con educación superior incompleta. Al mismo tiempo, los ingresos relativos de los trabajadores más educados se deterioran significativamente. En el caso de Bogotá, el ingreso de un trabajador con educación universitaria era 6,4 veces el de aquel de uno con educación primaria en 1963-1966; en 1978 se había reducido a cuatro veces. En el caso de un trabajador con educación secundaria, el diferencial se redujo solo ligeramente (de 2,64 a 2,56), en tanto que las personas sin educación se acercaron a los ingresos de aquellos con educación primaria (de 55% del ingreso de estas primeras en 1963-1966 a 72% en 1978)<sup>15</sup>. A partir de 1976, estos diferenciales han seguido disminuyendo en forma acelerada en las cuatro grandes ciudades, según veremos en el capítulo 3. Esta “devaluación educativa”, según la han denominado algunos autores, estuvo acompañada por un cambio en los patrones de empleo. En efecto, las grandes disparidades en los niveles educativos típicos de los sectores formal e informal se redujeron significativamente entre mediados de los años setenta y mediados de la década del ochenta y se presentó un proceso de “recalificación” general de las ocupaciones en todos los sectores de la economía (véase capítulo 3).

Como el impacto pleno de la transformación educativa del país todavía no se ha manifestado, todos los procesos mencionados en los párrafos anteriores deben continuar operando hacia el futuro. Este hecho debe ser saludado positivamente,

---

<sup>15</sup> Francois Bourguignon, *The Labor Market in Colombia: An Overview of its Evolution Over the Past Three Decades*, Banco Mundial, 1986.

ya que una sociedad más educada es deseable en sí misma y es positivo también que disminuyan los diferenciales de ingresos entre distintos tipos de trabajadores. No obstante, también deben diseñarse mecanismos para hacer más dinámica la demanda de mano de obra más educada y para que la disminución de los ingresos relativos de los trabajadores más educados se refleje efectivamente en una mejor distribución global del ingreso. De lo contrario, el desarrollo educativo se convertirá, como parece estar ocurriendo ya, en una nueva fuente de frustración social.

## **PARTE II**

### **EL MERCADO DE TRABAJO**



## CAPÍTULO 2

### EL EMPLEO AGRÍCOLA

La falta de información adecuada impidió a la Misión realizar un análisis detallado del empleo agrícola, similar al que se desarrolla en los capítulos 3 y 4 para el sector urbano. Sin embargo, este capítulo presenta algunas anotaciones sobre el tema que, por su carácter, deben considerarse como exploratorias. En la primera sección, se hacen algunas consideraciones conceptuales y unos breves comentarios sobre las fuentes estadísticas que se utilizan en el resto del capítulo. En la segunda se estudian las características del mercado de trabajo rural. En las dos secciones finales se analizan la evolución del empleo cafetero y no cafetero en los últimos quince años, respectivamente.

#### **I. PROBLEMAS CONCEPTUALES Y ESTADÍSTICOS**

Las mediciones tradicionales del empleo presuponen una organización particular del sistema económico. En efecto, al definir la actividad laboral con base en el concepto de “ocupación remunerada”, se supone que existe un mercado de trabajo típico, en el cual se intercambia mano de obra por un salario, o labores independientes en las cuales se producen bienes y servicios destinados a los mercados respectivos. Sólo por excepción se incluyen los trabajadores no remunerados que laboran, en cualquier caso, en el negocio del jefe del hogar (los “ayudantes familiares”). Por otra parte, las mediciones tradicionales sólo son precisas cuando la actividad laboral es relativamente continua y abarca una proporción significativa del tiempo del trabajador, y cuando dicha actividad se puede diferenciar claramente, en tiempo y lugar, de las labores domésticas y de la producción para autoconsumo.

En Colombia, como en la mayoría de los países en vías de desarrollo, existen múltiples actividades económicas que no se adecúan fácilmente a los conceptos anteriores y escapan a las mediciones tradicionales de empleo y participación laboral. Estas actividades existen en las zonas urbanas, pero son mucho más frecuentes en el campo. En efecto, aunque en los sectores más modernos de la agricultura y la ganadería existen mercados de trabajo típicos o producción independiente destinada exclusivamente al mercado, gran parte de la fuerza de trabajo rural combina la ocupación remunerada con la producción destinada al autoconsumo de la unidad familiar. Más aún, en el caso de las mujeres, la producción para uso familiar e incluso para el mercado se combina en múltiples formas con las labores domésticas, sin que haya una clara diferenciación temporal o espacial entre una y otras. Tanto en el caso de las mujeres como en el de los niños, las labores productivas en el sentido tradicional del término pueden ser además fragmentarias, o concentrarse en aquellas fases del ciclo productivo en las cuales la demanda de mano de obra es excepcionalmente alta (la siembra y la cosecha). Por último, las estacionalidades típicas de la producción agrícola rompen la continuidad de los procesos productivos incluso en el caso de aquellos trabajadores que laboran primordialmente en actividades remuneradas.

Debido a las características anotadas, las estadísticas tradicionales tienden a subestimar en forma sistemática la participación y el empleo femeninos e infantiles en el sector rural. El concepto de desempleo es, además, impreciso, cuando se aplica a aquellas fases del proceso productivo en las cuales la demanda de mano de obra es relativamente baja. La estacionalidad del proceso productivo y la alternativa que tienen muchos trabajadores de dedicar mayor o menor esfuerzo a la producción de pancoger, crea también una forma de ajuste del mercado laboral que tiene un alcance mucho más limitado en las áreas urbanas: la mayor o menor intensidad en el uso de la fuerza de trabajo. Esta forma particular de ajuste indica, por lo demás, que el tipo de subempleo es radicalmente diferente en el campo y la ciudad. Mientras en el primer caso se asocia fundamentalmente con una baja intensidad en el uso de la mano de obra, en el segundo está generalmente relacionado con la mala calidad de los puestos de trabajo, en comparación con las expectativas de los trabajadores, o con la incapacidad del trabajador de laborar el número de horas deseado. Mientras estas últimas formas de subempleo se miden corrientemente en las encuestas de hogares (en forma imprecisa, sin duda, según veremos en el capítulo siguiente), la primera escapa enteramente a las mediciones tradicionales, y se refleja, más bien, en cambios en la productividad o en los ingresos de los trabajadores.

Fuera de los problemas inherentes a las formas tradicionales de medición, las estadísticas de empleo en el sector rural son escasas, fragmentarias y de calidad variable. Los pocos datos existentes sobre participación laboral, ocupación y

desempleo a nivel nacional están basados en los censos de población y en unas pocas encuestas de hogares. La definición de las variables y la cobertura misma de la información difieren entre una y otra forma de medición y dependen, además, especialmente en el caso de las encuestas, del momento en el cual fueron realizadas. Para complementar la escasez de datos basados en las fuentes anotadas, varios autores han construido estadísticas indirectas, con base en la información sobre áreas cultivadas y productividad “típica” de la mano de obra en diferentes cultivos. Estas estimaciones dependen, sin embargo, de la evaluación subjetiva del investigador sobre la productividad media de la mano de obra, dando así lugar a diferencias notorias entre los distintos cálculos, y dependen igualmente de la calidad de los datos sobre áreas sembradas. Por último, la información sobre ingresos laborales puede ser utilizada como un elemento adicional en el análisis del mercado de trabajo. Los datos contienen también en este caso deficiencias bien conocidas, entre ellas la ausencia de información para el período 1970-1975 y el cambio de metodología entre la información existente hasta fines de los años setenta y la nueva serie desarrollada por el DANE a partir de 1976.

En las secciones siguientes se tomará la información fragmentaria de uno u otro tipo para dar la visión más completa posible sobre las características del mercado de trabajo rural en Colombia. En la sección II se utilizan los datos de los censos de población, las encuestas de hogares y los ingresos laborales, complementando algunas consideraciones preliminares que se hicieron en el capítulo anterior de este informe. En las secciones III y IV se utilizan, por otra parte, los estimativos sobre requerimientos de mano de obra en el café y en el sector agropecuario no cafetero.

## **II. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO RURAL**

### **A. LA OFERTA DE LA MANO DE OBRA**

Los efectos de los grandes cambios demográficos y socioeconómicos del último cuarto de siglo han sido menores y en algunos casos diferentes en las zonas rurales a aquellos observados en las ciudades colombianas. En primer lugar, tanto el descenso de la fecundidad como de la mortalidad se han dado con un evidente rezago y en menor magnitud en el sector rural. En efecto, de acuerdo con los estimativos de la Misión, en 1985 las tasas brutas de natalidad y mortalidad en el campo eran de 2,83% y 1,02%, respectivamente, superiores en ambos casos a aquellas que prevalecían en el sector urbano: 2,43% y 0,68%. Aunque las tasas de crecimiento natural resultantes no son muy diferentes (1,81% y 1,75%), la pirámide poblacional es más ancha en su base en el sector rural.

En segundo término, las áreas rurales del país han sido el escenario de procesos migratorios de gran magnitud, que han afectado la estructura etárea y sexual de la población. La migración rural-urbana se activó en los años cincuenta y sesenta, y se desaceleró posteriormente, aunque continúa siendo importante en la actualidad. La población migrante hacia las ciudades se concentró en mayor proporción en las mujeres, y tanto en uno como en otro grupo sexual en las edades más productivas, afectando sensiblemente la composición de la población por sexo y edad. La migración internacional, particularmente hacia Venezuela, incidió también con mayor fuerza en las zonas rurales, concentrándose de nuevo en los grupos más productivos. Por último, la migración hacia las nuevas áreas de colonización en el norte, oriente y suroriente colombiano (Urabá, Meta, Caquetá, Arauca y Putumayo) se originó esencialmente en los contingentes campesinos de la zona andina del país. A diferencia de la migración rural-urbana, este último tipo de movimiento poblacional involucró generalmente a grupos familiares completos.

En tercer lugar, el alcance de la revolución educativa ha sido mucho más restringido en el sector rural, generándose de hecho grandes disparidades en los niveles de escolaridad de las poblaciones urbana y rural, que se han acrecentado con el tiempo. Por otra parte, de acuerdo con las mediciones tradicionales, en el campo no se ha experimentado la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, típica de las ciudades colombianas. Estos hechos se han reflejado en un comportamiento de la tasa de participación por edad y sexo sensiblemente diferente al observado en las ciudades.

El comportamiento de la participación laboral en el campo y sus diferencias con respecto a la participación urbana en 1978 se aprecian en el Cuadro 2.1 y los gráficos 2.1 y 2.2. Las grandes tendencias de la participación laboral no parecen ser muy diferentes a las de las ciudades colombianas (véase capítulo 1), aunque los cambios han sido mucho más moderados en el campo. En efecto, la participación descendió en los años cincuenta y sesenta y aumentó en la década del setenta.

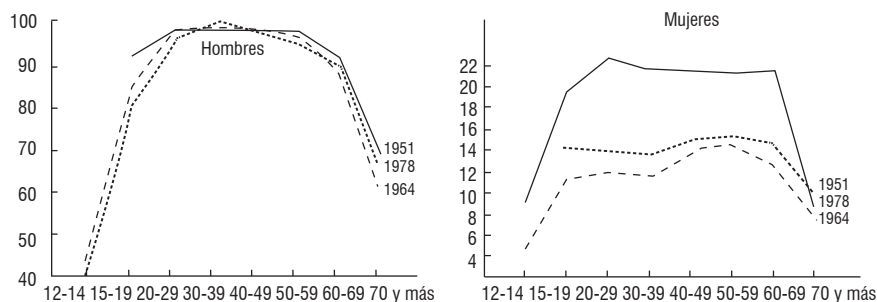


**CUADRO 2.1. TASAS DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO EN EL SECTOR RURAL<sup>a/</sup>**  
(PORCENTAJE)

AÑOS-MESES	PARTICIPACIÓN			OCUPACIÓN			DESEMPLEO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1951 (mayo)	51,7	87,0	12,8	-	-	-	-	-	-
1964 (julio)	50,6	86,8	11,0	49,1	84,3	10,7	2,9	2,9	2,6
1970 (junio)	48,4	-	-	46,5	-	-	3,9	2,9	10,4
1971 (abril)	48,6	80,0	15,6	47,2	78,6	14,2	2,9	1,8	8,7
(julio)	48,4	79,7	16,6	45,1	77,4	12,3	6,8	2,9	25,9
(noviembre)	52,9	82,9	21,3	49,6	80,3	17,3	6,2	3,1	18,7
1972 (septiembre)	52,0	81,7	21,3	48,7	79,1	17,3	6,4	3,2	19,0
1978 (junio)	53,1	84,4	19,4	51,5	83,0	17,5	3,1	1,6	9,7

a/ Tasas de participación y ocupación definidas sobre la población en edad de trabajar de 12 años o más.  
Fuente: censos de población de 1952 y 1964 y encuestas de hogares de 1970 a 1978. Se excluyen los datos del censo de 1973 que parecen subestimar la participación laboral y sobreestimar el desempleo rural.

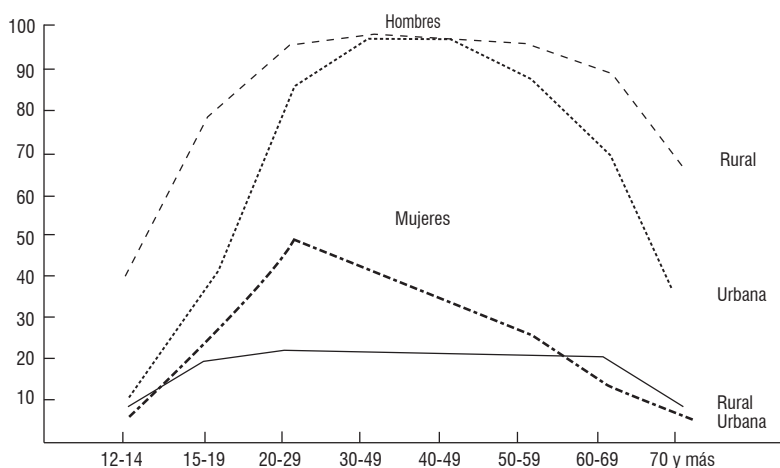
**GRÁFICO 2.1. TASAS DE PARTICIPACIÓN RURAL POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO**



Fuente: DANE (censos, 1951 y 1964; ENH, etapa 19, 1978).

Esta tendencia es claramente visible en el Cuadro 2.1 cuando se comparan únicamente los datos recolectados en meses intermedios del año (mayo a julio), mientras las observaciones de 1971 y 1972 indican que en los últimos meses calendario hay un aumento estacional de la participación laboral.

El descenso de la participación en los años cincuenta y sesenta se concentró en la población masculina, particularmente en personas de menos de 20 años, indicando posiblemente un efecto moderado de retención escolar. El aumento en la participación laboral en los años setenta afectó tanto a los hombres como a las mujeres. Sin embargo, en el primer caso la estructura de participación

**GRÁFICO 2.2. TASAS DE PARTICIPACIÓN URBANA-RURAL POR EDAD Y SEXO, 1978**

Fuente: DANE (ENH, etapa 19, 1978).

para los distintos grupos de edad permaneció relativamente constante, e incluso descendió en las personas más jóvenes, indicando que el aumento en la tasa de participación solo puede ser atribuido a un cambio en la composición etárea de la población. En el caso de las mujeres, hubo un aumento notorio de la participación en todas las edades (Gráfico 2.1). Fenómenos similares se han experimentado en las zonas urbanas según veremos en el capítulo 3 de este informe.

La participación masculina ha sido sistemáticamente mayor en el campo que en las ciudades colombianas. Según se aprecia en el Gráfico 2.2, los hombres entran a una edad muy temprana al mercado laboral en las zonas rurales y se mantienen en actividades remuneradas hasta una edad muy avanzada. De esta manera, la curva de vida laboral típica de las zonas urbanas es mucho menos notoria en el campo. Algo similar ocurre en el caso de las mujeres donde, a diferencia del patrón urbano, la participación laboral no es muy diferente entre los 15 y los 69 años. De esta manera, la incorporación al mercado de trabajo es mayor para las mujeres en el campo en los grupos más jóvenes y de mayor edad, pero inferior a la de las ciudades en los grupos intermedios. En este último caso, sin embargo, la participación femenina puede estar subestimada en el sector rural en las mediciones corrientes. Por último, si nos guiamos por las encuestas de comienzos de la década del setenta, los aumentos estacionales en la participación

laboral en los últimos meses del año están asociados, en particular, a la incorporación temporal a la fuerza de trabajo de una mayor proporción de mujeres (véase el Cuadro 2.1).

## **B. EL EMPLEO AGROPECUARIO**

### **1. PRINCIPALES TENDENCIAS**

Según vimos en el capítulo anterior, el proceso de desarrollo está acompañado por una disminución en la participación del sector agropecuario en la producción y el empleo en la economía. En efecto, según lo indica el Cuadro 1.9, esta última participación se redujo del 56% en 1951 al 49% en 1964 y al 35% en 1980. En este período, el sector agropecuario generó únicamente el 18% de los nuevos puestos de trabajo en el país, una proporción similar o ligeramente inferior a su contribución al crecimiento de la producción nacional. Esto indica que la productividad aumentó a ritmos similares o algo superiores al promedio, particularmente durante la fase expansiva que se inició a mediados de la década del sesenta y terminó a finales de los años setenta.

Aunque parte de estos aumentos en la productividad se pueden atribuir a una reducción secular del subempleo rural, otra parte fue, sin duda, el resultado de la modernización agropecuaria. Este proceso estuvo orientado por políticas estatales que centraron los esfuerzos y recursos en la expansión de la agricultura comercial, con base en la implementación de paquetes tecnológicos intensivos en capital e insumos (mecanización, infraestructura e insumos bioquímicos) y ahorradores de mano de obra. Este hecho explica por qué Colombia es uno de los países de América Latina en los cuales el capital y la tecnología contribuyeron de manera más decisiva al crecimiento de la producción agrícola<sup>1</sup>.

La explicación de estas tendencias no parece estar asociada con la evolución de la concentración de la propiedad rural. De acuerdo con un estudio reciente del CEGA<sup>2</sup>, aun cuando entre 1960 y 1970 el país experimentó una concentración creciente de la propiedad rural, entre este último año y 1984 predominó, por el contrario, la tendencia a la fragmentación de las propiedades de mayor tamaño y al aumento en las unidades medianas y pequeñas. No obstante, la concentración de las tierras en el primer período, la fragmentación extrema de la pequeña

<sup>1</sup> Víctor J. Elías, *Government Expenditures and Agricultural Growth in Latin America*, Washington: International Food Policy Research Institute, 1985.

<sup>2</sup> CEGA, *Distribución de la propiedad rural en Colombia*, Bogotá, 1985.

propiedad rural y la incapacidad de las diferentes estrategias diseñadas para el sector, de penetrar efectivamente en la economía campesina, han disminuido la capacidad del sector tradicional de crear nuevos puestos de trabajo y retener así una mayor proporción de la población. De hecho, la expansión hacia las fronteras de colonización ha detenido, en alguna medida, la descomposición de las estructuras campesinas más tradicionales, que han logrado reproducirse en las nuevas zonas de poblamiento.

Desafortunadamente, las estadísticas existentes no permiten definir con precisión los efectos del ciclo agropecuario sobre el empleo rural. No obstante, no se puede descartar la hipótesis de que, conjuntamente con el proceso de ajuste estructural, el lento crecimiento del sector agropecuario contribuyó al descenso de la participación laboral en las décadas del cincuenta y sesenta. Por el contrario, el rápido crecimiento del sector seguramente indujo aumentos de la participación laboral, particularmente femenina, en los años setenta. El hecho más destacado entre los años cincuenta y setenta fue, sin embargo, la recomposición de la estructura del empleo por tipo de cultivo. En efecto, en las décadas del cincuenta y sesenta, el empleo cafetero y el generado en la agricultura tradicional perdieron participación dentro de la demanda de mano de obra en el campo. El elemento dinámico estuvo constituido por la agricultura comercial: pese a la mayor intensidad de capital de este tipo de actividades, el empleo en estos sectores creció a un ritmo cercano al 3% anual durante estas dos décadas, mientras el crecimiento del empleo agropecuario total posiblemente no superó el 1%<sup>3</sup>. Esta recomposición fue aún más rápida en los años setenta ya que, al auge continuado de la agricultura comercial, se unió una expansión importante de la mano de obra en el sector cafetero. Este proceso se interrumpió a fines de la década del setenta y se inició una fase de estancamiento o reducción de la demanda de mano de obra en la agricultura comercial.

## **2. LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO AGROPECUARIO**

El Cuadro 2.2 muestra la estructura del empleo agropecuario por posiciones ocupacionales, según los censos de población y las encuestas de hogares existentes. De acuerdo con esta información, el grupo de asalariados ha sido el más importante dentro de la población rural económicamente activa. Su participación permaneció en un 42% aproximadamente hasta comienzos de los años setenta y aumentó al 45% durante esta década. Estos niveles son significativamente inferiores a aquellos típicos en las zonas urbanas.

---

<sup>3</sup> Alvaro Reyes *et al.*, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", *Misión de Empleo*, 1986.

**CUADRO 2.2. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA RURAL SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL (PORCENTAJE)**

POSICIÓN OCUPACIONAL	1951	1964	1971	1978
Empleados y obreros	41,9	42,2	42,8	45,8
Patronos	16,6	12,8	8,5	6,4
Trabajadores independientes	24,1	28,7	31,8	29,1
Trabajadores familiares sin remuneración	13,8	14,3	17,3	18,9
Servicio doméstico y/o sin definir	3,7	2,8	1,2	8,7

Fuente: Salomón Kalmanovitz, *La agricultura en Colombia, 1950-1972*, Bogotá, DANE, 1978 para los años 1951 y 1964, con un pequeño ajuste de los datos por efecto del servicio doméstico. Años 1971 y 1978, DANE, *Encuesta Nacional de Hogares*, etapas 5 y 19.

Las categorías de patronos y el servicio doméstico, por su parte, muestran una reducción sistemática a lo largo del período analizado. Esta disminución fue compensada por un aumento en la proporción de trabajadores independientes y ayudantes familiares. Sin embargo, una parte importante de estos cambios pueden estar asociada a las diferencias en las definiciones utilizadas en los distintos censos y encuestas.

Estas estadísticas no dan cuenta de algunos fenómenos asociados a la estructura ocupacional en la agricultura. En particular, impiden percibir las formas como se organiza la producción y la compleja interacción entre distintos tipos de relaciones laborales en las diferentes regiones del país. En aquellas zonas donde predomina la agricultura comercial, el trabajo asalariado es, sin duda, la relación más importante en el mercado laboral. Este tipo de producción ha dado lugar, en varios sectores del país, al asentamiento permanente, urbano o semiurbano, de los trabajadores y sus familias. El carácter urbano de los trabajadores de la caña de azúcar en el Valle del Cauca, los pueblos y ciudades bananeras de Urabá, la residencia urbana de las trabajadoras de las flores en la Sabana de Bogotá y la instalación creciente de los jornaleros cafeteros en las cabeceras municipales de las zonas de producción ilustran ampliamente esta situación, que puede interpretarse como un cambio cualitativo en los patrones culturales de la población trabajadora<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Fernando Urrea, “Mercados de trabajo y migraciones en la explotación cafetera”, *Migraciones Laborales*, núm. 9, Ministerio del Trabajo-Senalde, 1976; Fernando Botero y Diego Sierra, *El mercado de fuerza de trabajo en la zona bananera de Urabá*, CIE-Universidad de Antioquia, 1981; y los artículos contenidos en el *Boletín Socio-Económico*, Cidse-Universidad del Valle, núms. 14-15, 1985.

En las regiones donde todavía predomina la agricultura campesina, el poblamiento sigue siendo, por el contrario, disperso. Además, en estas regiones se combinan la explotación directa o indirecta (aparcerías, compañías, etc.) de la tierra con trabajo asalariado del jefe y otros miembros del hogar (hombres especialmente) por fuera de la unidad de explotación. La complejidad de la estructura laboral tiende a ser mayor en aquellas regiones donde la producción para el mercado ha ganado importancia relativa. Además, tanto entre estos dos sectores de la agricultura como entre las distintas regiones del país, continúa existiendo una segmentación importante de los mercados de trabajo, que se refleja en diferencias salariales de alguna consideración.

### **C. ALGUNAS HIPÓTESIS SOBRE LOS MECANISMOS DE AJUSTES DEL MERCADO DE TRABAJO RURAL**

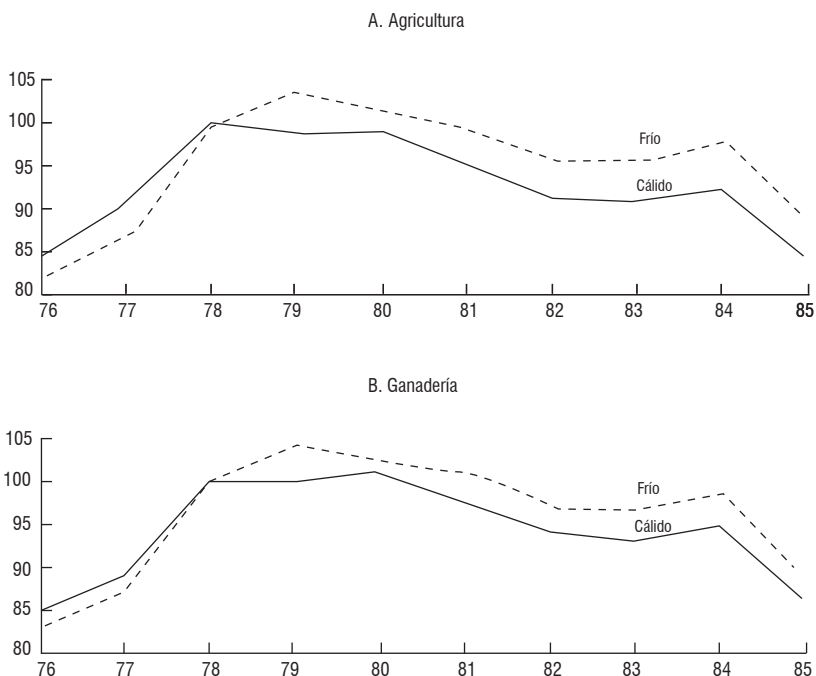
Existen tres tipos básicos de ajuste del mercado ante los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mano de obra. El primero de ellos es un cambio de las cantidades de mano de obra ofrecidas o demandadas a un nivel particular de ingresos o costos laborales. Este mecanismo opera tanto a través de una reducción de la oferta (participación o migración) como de la demanda; en este último caso, su reflejo principal es el desempleo abierto. El segundo tipo de ajuste se asocia al concepto de subempleo, y se relaciona con una mayor o menor intensidad en el uso de la fuerza de trabajo o con un cambio en la calidad de las ocupaciones. Este proceso está acompañado generalmente por una disminución en las remuneraciones, que reflejan los cambios en la productividad de la mano de obra. Por último, existe un tercer tipo de ajuste a través de las fluctuaciones en los ingresos laborales. En este caso, las cantidades ofrecidas y demandadas de mano de obra permanecen constantes, y el tipo de actividad laboral y su productividad tampoco cambian, pero los ingresos de los trabajadores varían de acuerdo con las condiciones del mercado. La combinación de estos mecanismos de ajuste es diferente en los distintos sectores urbanos. Además, existen diferencias notorias en la importancia relativa de uno y otro factor entre el sector urbano y el rural.

En el campo, el desempleo tiene una importancia muy inferior a la de las zonas urbanas y quizás un significado diferente. El desempleo masculino es, además, mínimo; de esta manera, el desempleo abierto se concentra fundamentalmente en las mujeres (véase el Cuadro 2.1). Por otra parte, la participación tiende a ser menos fluctuante en el campo, aunque hay alguna evidencia de una respuesta estacional de la actividad laboral, particularmente en el caso de las mujeres. Si bien una y otra forma de ajuste son menos importantes en el campo que en la ciudad, la migración es mucho más significativa en el primer caso. Desafortunadamente,

no existe evidencia en torno al papel de la migración como mecanismo de ajuste coyuntural, pero su importancia en el largo plazo ante los cambios en la estructura económica ha quedado ampliamente ilustrada en el capítulo anterior de este informe.

Las diferencias en la naturaleza del subempleo urbano y rural son también notorias. En las zonas urbanas, el subempleo adopta fundamentalmente la forma de un deterioro en la calidad de las ocupaciones, mientras en las zonas rurales el mecanismo básico es la mayor o menor intensidad en el uso de la fuerza de trabajo. La evidencia fragmentaria que existe en el país indica que este mecanismo opera tanto en el largo como en el corto plazo. En efecto, la reducción de los excedentes de mano de obra rural ha sido uno de los mecanismos de ajuste de la economía en el largo plazo, que explica en parte los aumentos de la productividad de la mano de obra en el sector agropecuario. En períodos más cortos, hay también alguna evidencia de que la mayor o menor demanda de trabajo en actividades comerciales se refleja en ajustes paralelos en el tiempo dedicado a las labores campesinas tradicionales.

Por último, los ajustes flexibles de los ingresos laborales son típicos en algunos mercados de trabajo urbano, como se verá en el capítulo 3. En el sector rural, este mecanismo ha existido siempre en el caso de los productores independientes, cuya importancia relativa es mayor que en las zonas urbanas, según vimos en una sección anterior. En los mercados de trabajo asalariado, este tipo de ajuste no parece haber sido muy importante a nivel nacional entre fines de la década del cincuenta y mediados de la década del sesenta, aunque pudo haber tenido mayor importancia regional o local. En efecto, los jornales rurales no tuvieron una asociación muy estrecha con el ciclo agropecuario durante estos años (compárense los gráficos 1.1 y 1.4 del capítulo anterior). Por el contrario, en los diez últimos años, los ajustes de los jornales reales al ciclo económico han sido marcados, según se aprecia en el Gráfico 2.3. En efecto todos los jornales rurales aumentaron fuertemente entre 1976 y 1978-1979, aunque en mayor proporción en las zonas frías. En 1980 en zonas frías y en 1981 en las regiones de clima cálido se inició un descenso fuerte de las remuneraciones reales, coincidiendo con la marcada recesión cíclica del sector agropecuario. El descenso fue similar en las distintas regiones y actividades. Para el período 1976-1985 como un todo, las remuneraciones reales en las regiones de clima cálido no aumentaron en términos reales, mientras en las zonas de clima frío se incrementaron solo en forma muy moderada (menos del 1% anual).

**GRÁFICO 2.3. SALARIOS RURALES REALES, ÍNDICE 1978 = 100**

Fuente: DANE (Jornales agropecuarios). Se construyó un promedio aritmético anual deflactado con el IPC de alimentos.

De esta manera el problema básico en el sector rural no es el desempleo, sino el subempleo, la baja productividad, los bajos ingresos, la inestabilidad de las remuneraciones y la pobre calidad de vida. Estos hechos, unidos al cambio estructural que atraviesa todo país en vías de desarrollo y a la persistencia de la violencia rural, explican por qué continúan los flujos migratorios rural-urbanos, a pesar de que existe un desempleo explosivo en las ciudades.

### III. EL EMPLEO CAFETERO

Durante el período 1970-1985, la caficultura colombiana experimentó un importante proceso de cambio tecnológico que implicó la siembra de más de 400.000 hectáreas de café caturra. Estos cafetales aportan en la actualidad algo más del 65% de la producción, mientras que las otras 655.000 hectáreas solo contribuyen con el 35% restante. Igualmente, la producción pasó de 7,8 millones



de sacos de café verde, a comienzos del período, a unos 13 millones de sacos anuales en los primeros años de la década del ochenta.

Para tener una idea global de la magnitud de la demanda por trabajo en el sector cafetero, y captar su evolución en este período de grandes transformaciones, se estimó esta demanda a partir de información sobre superficies cultivadas y coeficientes tecnológicos<sup>5</sup>. Se estudiaron diversas alternativas de valor y evolución de los coeficientes técnicos. Los resultados que se presentan (ver cuadros 2.3 y 2.4 y Gráfico 2.4) son los que corresponden a la alternativa que parece ajustarse mejor a la experiencia histórica.

**CUADRO 2.3. DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO EN LA CAFICULTURA COLOMBIANA POR TIPO DE TAREA Y POR SECTOR DE LA PRODUCCIÓN**

Años	CAFICULTURA TRADICIONAL		CONTROL TECNIFICADA						TOTAL EMPLEO CAFETERO
	SOSTENIMIENTO	COSECHA	SOSTENIMIENTO	CONTROL ROYA	COSECHA	NUEVAS SIEMBRAS	RENOVACION	ZOCAS	
1970-1971	152,4	173,4	-	-	0,1	2,4	9,7	-	338,0
1971-1972	144,2	152,9	3,2	-	0,6	2,3	11,4	-	314,6
1972-1973	135,0	164,1	6,9	-	11,6	2,3	14,2	-	334,1
1973-1974	122,3	143,1	11,3	-	12,4	7,9	17,0	-	314,0
1974-1975	117,9	152,9	17,9	-	23,1	9,4	15,9	-	337,1
1975-1976	113,3	134,1	24,6	-	36,5	7,4	13,6	-	329,5
1976-1977	106,2	141,3	30,2	-	46,6	17,5	22,6	-	364,4
1977-1978	97,6	138,1	40,8	-	57,2	24,3	25,7	-	383,8
1978-1979	92,3	121,5	54,1	-	81,6	12,6	19,2	-	381,3
1979-1980	86,8	122,2	62,6	-	94,3	10,1	17,6	0,8	394,3
1980-1981	81,9	106,0	69,9	-	110,5	8,6	16,4	1,0	394,4
1981-1982	79,2	113,2	76,5	-	111,2	3,2	11,7	1,6	396,7
1982-1983	76,8	99,2	80,5	-	118,4	1,9	9,3	1,9	388,1
1983-1984	74,8	107,1	83,5	9,7	108,8	1,6	7,0	3,8	396,4
1984-1985	72,8	94,1	85,8	10,7	101,9	1,8	7,7	4,6	379,4

Fuente: María Errázuriz, "La evolución del empleo cafetero en Colombia en el período 1970-1984", Misión de Empleo, 1986.

<sup>5</sup> María Errázuriz, "La demanda de trabajadores en el sector cafetero", Misión de Empleo, 1986.

**CUADRO 2.4. DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO EN LA CAFICULTURA COLOMBIANA POR TIPO DE TAREA Y POR SECTOR DE LA PRODUCCIÓN (HOMBRES/AÑO) DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL**

AÑOS	CAFICULTURA TRADICIONAL		CONTROL TECNIFICADA					ZOCAS	TOTAL EMPLEO CAFETERO
	SOSTENIMIENTO	COSECHA	SOSTENIMIENTO	CONTROL ROYA	COSECHA	NUEVAS SIEMBRAS	RENOVACIÓN		
1970-1971	45,07	51,30	-	-	0,03	0,72	2,88	-	100,00
1971-1972	45,83	48,50	1,02	-	0,17	0,74	3,63	-	100,00
1972-1973	40,41	49,10	2,05	-	3,47	0,69	4,26	-	100,00
1973-1974	38,93	45,58	3,59	-	3,94	2,51	5,41	-	100,00
1974-1975	34,96	45,35	5,30	-	6,85	2,80	4,71	-	100,00
1975-1976	34,36	40,70	7,47	-	11,07	2,24	4,13	-	100,00
1976-1977	29,14	38,78	8,28	-	12,78	4,79	6,20	-	100,00
1977-1978	25,43	35,98	10,64	-	14,91	6,33	6,69	-	100,00
1978-1979	24,20	31,86	14,19	-	21,39	3,30	5,03	-	100,00
1979-1980	22,01	31,00	15,86	-	23,90	2,56	4,45	0,19	100,00
1980-1981	20,76	26,87	17,72	-	28,02	2,17	4,16	0,26	100,00
1981-1982	19,95	28,54	19,29	-	28,11	0,82	4,08	0,40	100,00
1982-1983	19,78	25,54	20,74	-	30,50	0,50	2,40	0,50	100,00
1983-1984	18,42	26,36	21,06	2,45	27,45	0,40	1,77	0,95	100,00
1984-1985	18,66	24,12	22,61	2,81	26,86	0,46	2,02	1,21	100,00

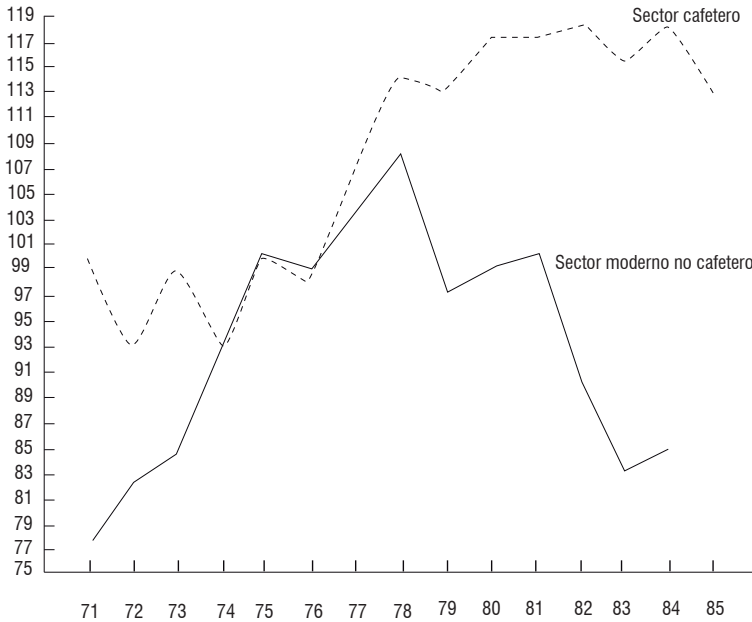
Fuente: Errázuriz, *op. cit.*

Se trataron por separado los cafetales tradicionales y los tecnificados y se analizaron los requisitos de mano de obra para las diversas actividades. Para la caficultura tradicional se supuso que las necesidades de trabajo por hectárea para labores de sostenimiento decrecen a lo largo del tiempo, siendo los valores iniciales los de la encuesta de Cepal/FAO de 1955. Para la tecnificada los cafetales se dividieron en dos clases, según los promedios nacionales arrojados por el censo cafetero de 1980:

- a) Cafetales tecnificados al sol, con una densidad de siembra de 4.500 cafetos/hectárea y que corresponden, según esa misma fuente, al 55% de los cafetales existentes en el país;
- b) Cafetales tecnificados a la sombra, con una densidad de 4.000 cafetos/hectárea correspondientes al 45% restante.

Los coeficientes, discriminados por tarea, fueron establecidos durante el año 1984/85 por el Programa de Desarrollo-Sección Administración Rural, de la Federación Nacional de Cafeteros, a partir de observaciones de campo, realizadas

**GRÁFICO 2.4. EMPLEO SECTOR AGROPECUARIO MODERNO, ÍNDICE 1975 = 100**



Fuente: Errázuriz, *op. cit.*  
 Empleo moderno sin café: Álvaro Reyes, *et al.*, "Tendencias al empleo y la distribución del ingreso", Misión de Empleo, 1986.

principalmente en la zona cafetera de Caldas. Hay que tener en cuenta que estas cifras tienen algunas limitaciones, entre las cuales se deben mencionar la carencia de observaciones interanuales en la misma unidad de producción de donde ellas provienen, y el sesgo que puede generarse por el hecho de que han sido tomadas en unidades modernas y con asistencia técnica constante. Los requerimientos de fuerza de trabajo para la cosecha de hectáreas sembradas, según la caficultura tradicional, son de un jornal por 60 kg de café cereza, que corresponde aproximadamente al resultado de la encuesta Cepal/FAO de 1955. Para la tecnificada se usó un valor de 100 kg de café cereza por jornada de trabajo.

Todos los cálculos se hicieron en hombres/año considerando 260 días hábiles, distribuidos así: 170 para labores de sostenimiento, renovaciones, nuevas siembras y zocas y 90 días de cosecha. Hay que precisar que estos cálculos representan la demanda global de fuerza de trabajo que requiere la caficultura nacional, sin precisar ni tipificar de ninguna manera el tipo de relaciones o situaciones

laborales (trabajo familiar, asalariado temporal, asalariado permanente, etc.) que se establecen para su desarrollo.

Durante el período de análisis, se registró una disminución sostenida de la demanda de fuerza de trabajo en el sector tradicional, resultante básicamente de la reducción de la superficie de los cafetales —de 945.400 hectáreas en 1970-1971, a 566.700 en 1984-1985—, ya que la productividad por hectárea de los mismos parece no haber registrado variaciones significativas. La demanda de trabajadores para las labores de sostenimiento de estos cafetales pasó de 152.400 hombre/año en 1970-1971 a 72.800 hombre/año en 1984-1985. Esta reducción del 52,3% entre los dos extremos considerados tuvo un ritmo de disminución anual relativamente uniforme (del 9% aproximadamente). El empleo de cosecha, con una disminución del 45,7% durante el período, registró un comportamiento anual algo diferente al del empleo de sostenimiento.

La demanda de trabajadores en el sector tecnificado tiene características diferentes a las del sector tradicional. En primer lugar, la demanda de mano de obra por hectárea es mayor que en la caficultura tradicional, tanto para las labores de sostenimiento de los cafetales, como de cosecha. Esta afirmación es válida para los cafetales tecnificados al sol y a la sombra. En segundo lugar, su complejidad es mayor, dada la multiplicidad de tareas que exige la nueva tecnología a lo largo del año agrícola, que ha llevado a un incremento del 70% de los jornales de sostenimiento de cafetales. En tercer lugar, la menor duración del ciclo de producción hace que en este sistema de cultivo se reflejen más rápidamente las fluctuaciones de la coyuntura cafetera sobre la demanda de trabajadores.

En el análisis de la evolución de la demanda de este sector, conviene distinguir entre el comportamiento del empleo de inversión (en renovaciones, nuevas siembras y zocas) y la evolución del empleo requerido para sostenimiento y cosecha de las nuevas plantaciones. Como es de esperarse, el empleo de inversión tuvo crecimiento sostenido entre 1970-1971 y 1977-1978, con una demanda pico durante los años de la bonanza cafetera de 1976-1977 y 1977-1978 (40.100 y 50.000 hombres/año, respectivamente). A partir del año 1980, se registró una disminución masiva de la demanda para estas tareas y un pequeño incremento para labores de zoca, ya que los cafetales sembrados en los años de bonanza se encuentran hoy en las etapas avanzadas de su ciclo productivo. La demanda de trabajadores para estas últimas labores, aunque aumentó rápidamente durante los años 1983-1984 y 1984-1985, no compensa de ninguna manera la disminución del empleo de inversión, que pasa de 50.000 hombres/año en 1977-1978 a 14.000 en 1984-1985, de los cuales 4.600 provienen de las zocas. Es en este rubro donde se podría esperar en los años futuros un aumento de la demanda de mano de obra de alguna consideración.

El empleo de sostenimiento también creció a un ritmo muy acelerado hasta el año 1980 y desde esa fecha su crecimiento se redujo, para estancarse prácticamente durante los tres últimos años (1982-1983 a 1984-1985). El control de la roya, nueva práctica que ha venido a agregarse a las labores de sostenimiento de los cafetales, requirió de 9.700 hombres/año en 1983-1984, fecha de aparición de la plaga, y 10.700 en el año siguiente. Para el año cafetero 1984-1985, a pesar del incremento del empleo para control de roya, el empleo total para sostenimiento y cosecha de los cafetales tecnificados sufrió una caída del 9,8%.

La dinámica de la demanda de trabajadores para la cosecha de este sector refleja también una gran expansión hasta 1980-1981, para luego estancarse durante los dos años siguientes y finalmente contraerse en un 14% entre 1982-1983 y 1984-1985. La proporción de la demanda de fuerza de trabajo para la cosecha sobre el total de la demanda del sector tecnificado es, básicamente, la misma que en la caficultura tradicional (alrededor del 60%), aunque las variaciones bianuales son menos acentuadas en este nuevo sistema de cultivo.

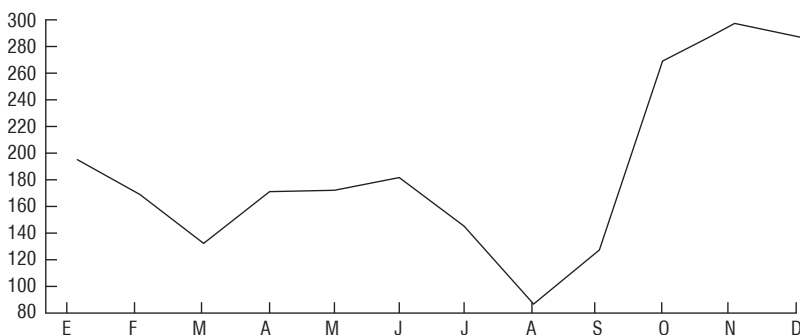
En el Cuadro 2.4 se puede observar el cambio en la distribución porcentual de la demanda de fuerza de trabajo para cada sector de la producción. Hasta 1975-1976, el 75% de la demanda se concentraba en el sector tradicional de la caficultura. Durante los años de la bonanza cafetera, esta proporción se revirtió. Más aún, en el momento pico de la bonanza, la demanda de mano de obra para renovaciones y nuevas siembras alcanzó a ser el 13% de la demanda total.

Los cálculos sobre la evolución de la demanda de fuerza de trabajo durante todo el período 1970-1971 a 1984-1985 cuestionan la idea corrientemente admitida de un incremento muy grande de la demanda por trabajo en la caficultura. Lo que se observa es un incremento progresivo de la demanda, acompañado de aumentos de consideración de la productividad de la fuerza de trabajo, que limitan de por sí la expansión del empleo. Por otra parte, la magnitud de la ocupación requerida para las renovaciones y nuevas siembras efectuadas durante la pasada bonanza cafetera explica gran parte del crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo en la caficultura. La destorcida subsiguiente es, a su vez, responsable del estancamiento y la caída de la misma.

El estudio de la variaciones estacionales de la demanda, cuyos resultados aparecen en el Gráfico 2.5, muestra el movimiento de la demanda de trabajadores para la cosecha, a lo largo del año. Durante el primer semestre, las fluctuaciones de la demanda son moderadas, aparte del mes de marzo cuando se registra una pequeña caída. La demanda pico, que sobrepasa el promedio del primer semestre se concentra en los meses de octubre y noviembre solamente, para disminuir nuevamente en diciembre. Este comportamiento muestra que es muy probable que la oferta laboral local satisfaga casi completamente la demanda

para la cosecha cafetera durante la mayor parte del año, y que únicamente durante algunas semanas sea necesario recurrir a trabajadores migrantes, en proporciones menores a las que se consideraban tradicionalmente.

**GRÁFICO 2.5. DEMANDA MENSUAL DE TRABAJADORES EN EL SECTOR CAFETERO, 1981-1982**  
(MILES DE TRABAJADORES)



Fuente: Errázuriz, *op. cit.* Estimado con base en el índice de estacionalidad de la producción y en la cosecha de 1981-1982

Desde el punto de vista regional, durante los últimos 15 años también operaron cambios importantes en la demanda de mano de obra en la caficultura. La tecnificación contribuyó a diferenciar los departamentos entre sí y a concentrar a un más la producción y el empleo en algunos de ellos. En particular, sobresale la pérdida de dinamismo de la región cafetera de la cordillera Oriental (Cundinamarca y Boyacá, principalmente) y del departamento del Valle del Cauca. La expansión significativa de la demanda de mano de obra se concentró en seis departamentos, cuatro de ellos de larga tradición cafetera —Antioquia, Risaralda, Caldas y Quindío— y dos de ellos con menor trayectoria como productores del grano —Huila y Meta—.

#### IV. DEMANDA DE TRABAJO EN OTROS CULTIVOS

Las diferencias entre los estimativos de mano de obra en el sector agropecuario no cafetero en distintas investigaciones son notorias, según se aprecia en el Cuadro 2.5. Los cálculos difieren tanto por el número de cultivos incluidos como en los coeficientes tecnológicos utilizados para estimar los requerimientos laborales. Para aquellos casos en los cuales existen datos relativamente comparables, las mayores

diferencias se refieren al empleo pecuario, seguidas por el empleo en la agricultura comercial. En el caso de los cultivos mixtos, las diferencias son menos marcadas.

**CUADRO 2.5. COMPARACIÓN DE LAS ESTIMACIONES SOBRE EMPLEO AGROPECUARIO NO CAFETERO (MILES DE AÑOS/HOMBRE; 1 AÑO = 250 JORNALES)**

CULTIVOS	OSORIO	CID		CEGA
	1980	1980	1984	1985
Comerciales				
Algodón, arroz, banano, caña de azúcar, palma africana, sorgo y soya	219,4	141,5	135,3	120,9
Mixtos				
Cacao, panela, frijol, maíz, papa, plátano y yuca	599,2	624,7	586,6	474,6
Frutales y hortalizas	86,5	n. d.	n. d.	66,5
Otras agrícolas <sup>a/</sup>	100,9	n. d.	n. d.	n. d.
Pecuarios	426,4	n. d.	n. d.	117,2

n. d.: no disponible.

a/ Cebada, trigo, ajonjolí, tabaco, ñame, flores y fique.

Fuentes: Osorio y CID: Jesús Antonio Bejarano *et al.*, "Aspectos cualitativos y cuantitativos del empleo en el sector agropecuario no cafetero", Misión de Empleo, 1986.

CEGA: estudio en marcha para la Misión de Empleo dirigido por Álvaro Balcázar.

Pese a las diferencias en las metodologías, la utilización de unos parámetros consistentes permite hacer algunas apreciaciones sobre las fluctuaciones en la demanda de mano de obra en los cultivos comerciales y mixtos en los últimos quince años, en forma similar al análisis de la sección anterior sobre el empleo cafetero. Para tal propósito, el Gráfico 2.4 reproduce la estimación del empleo en la agricultura moderna (11 cultivos) y en el sector pecuario realizada por la Corporación Centro Regional de Población (CCRP) y en el Cuadro 2.6 los cálculos del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Reyes *et al.*, *op. cit.* y Jesús Antonio Bejarano *et al.*, "Aspectos cuantitativos y cualitativos del empleo en el sector agropecuario no cafetero", Misión de Empleo, 1986.

**CUADRO 2.6. EMPLEO EN AGRICULTURA COMERCIAL Y MIXTA (MILES DE AÑOS/HOMBRE; 1 AÑO = 250 JORNALES)**

CULTIVOS	1976	1980	1984
<b>Comerciales</b>			
Algodón	63,4	40,8	29,3
Arroz	28,5	25,7	23,6
Banano de exportación	10,2	13,4	14,8
Caña de azúcar	28,0	31,3	33,5
Palma africana	5,7	8,5	13,2
Sorgo	11,7	12,5	14,9
Soya	4,5	9,3	6,1
Subtotal	152,1	141,5	135,3
<b>Mixtos</b>			
Cacao	30,4	33,2	47,7
Caña de panela	170,4	199,6	181,0
Frijol	20,3	20,8	20,1
Maíz	94,4	87,5	93,9
Papa	61,3	68,9	77,0
Plátano	110,9	145,0	118,5
Yuca	74,8	69,6	48,5
Subtotal	562,6	624,7	586,6
<b>Total</b>	<b>714,7</b>	<b>766,2</b>	<b>721,9</b>
<b>Empleo por región</b>			
Oriental	196,7	226,0	255,0
Central	256,2	263,0	248,2
Pacífica	144,2	168,5	130,4
Atlántica	117,6	108,7	88,2

Fuente: Bejarano *et al.*, *op. cit.*

De acuerdo con los estimativos de la CCRP, el empleo en la agricultura moderna y en el sector pecuario aumentó a un ritmo rápido entre 1970 y 1977 (4% anual). A partir de entonces comenzó a declinar, primero lenta (hasta 1981) y después rápidamente (1981 a 1983). Esta caída puede estar, sin embargo, sobrestimada, debido al supuesto de aumentos constantes en productividad a lo largo del período de análisis. Igualmente, este supuesto genera un crecimiento muy lento del empleo en este tipo de actividades entre comienzos de los años setenta y mediados de la década de los ochenta. Conviene anotar, finalmente que, de acuerdo con este mismo estudio, la proporción de la fuerza de trabajo



rural dedicada a este tipo de actividades fluctuó fuertemente durante el período de análisis: aumentó de un 26 o 27% a comienzos de los años setenta a 34% en 1977-1978 y disminuyó posteriormente a 24% en 1983-1984.

Los estimativos del CID indican que el empleo en la agricultura comercial y mixta aumentaron entre 1976 y 1980 a una tasa moderada (1,8% anual) y luego declinaron, hasta alcanzar en 1984 un nivel similar al de 1976. Los cálculos no permiten, sin embargo, determinar el ciclo del empleo en este tipo de actividades ya que, durante el período 1976 a 1980 se experimentó, primero, un período de auge, que terminó en 1978, y posteriormente una disminución.

Las estimaciones permiten, sin embargo, detallar el comportamiento del empleo en distintos tipos de cultivos y regiones del país. Como se puede apreciar, el ciclo global del empleo estuvo determinado, ante todo, por los cultivos mixtos, ya que los comerciales experimentaron una reducción continua a lo largo del período analizado. En este último caso, la reducción del empleo en el algodón y, en menor medida, en el arroz, no fue compensada adecuadamente por la expansión de otros cultivos —banano, caña de azúcar, palma africana y sorgo—. En el caso de los cultivos mixtos la experiencia es, además muy variada: mientras la papa y el cacao experimentaron un aumento y la yuca una reducción a lo largo de los ocho años, otros cultivos —caña de panela, maíz y plátano— tuvieron un ciclo marcado y el frijol un estancamiento.

En términos regionales, la experiencia también ha sido diversa. La región atlántica experimentó una reducción en los niveles de empleo a lo largo del período, mientras la región oriental aumentó en forma relativamente continua la demanda de mano de obra, a un ritmo rápido (3,3% anual). Las regiones central y pacífica siguieron aproximadamente el ciclo global. Como resultado de este proceso, la región oriental pasó de generar el 27,5% del empleo en estos cultivos en 1976 a 35,3% en 1984. La región atlántica disminuyó en forma marcada su participación en la demanda de mano de obra: del 16,5% al 12,5%. Las otras dos regiones también disminuyeron su participación, pero en forma modesta.



## CAPÍTULO 3

### EL MERCADO DE TRABAJO URBANO

El problema del desempleo, o más ampliamente, del deterioro del mercado laboral, es la manifestación conjunta de elementos demográficos, macroeconómicos e institucionales. No obstante, la importancia de unos u otros elementos cambia en diferentes países y períodos de tiempo. En el caso colombiano en la última década, la evolución del mercado de trabajo ha estado regida principalmente por la dinámica de la actividad económica. De esta manera, los desequilibrios laborales han tenido su origen en eventos de carácter macroeconómico más que en rigideces institucionales de uno u otro tipo.

Para ilustrar este planteamiento en todos sus detalles, este capítulo examina las modalidades y determinantes del funcionamiento del mercado laboral urbano. Para ello analiza la evolución de los factores de demanda y oferta de trabajo en los últimos diez años y el comportamiento de los ingresos laborales. El capítulo 4 centra su atención sobre la dinámica, determinantes y características de una de las principales expresiones de este desequilibrio: el desempleo.

#### **I. BREVES CONSIDERACIONES HISTÓRICAS**

El funcionamiento de los mercados de trabajo está condicionado por las características de la fuerza de trabajo y la situación general de la economía. Uno y otro aspecto se han modificado considerablemente durante el proceso de desarrollo económico, conduciendo a la configuración, en diferentes fases históricas por las que ha atravesado el país, de regímenes de mercado distintos, en los cuales han variado los determinantes de la dinámica laboral y sus expresiones de desequilibrio.

La ilustración de este carácter históricamente condicionado de las modalidades de funcionamiento de la actividad laboral sirve dos propósitos. Por una parte, permite integrar los resultados de las investigaciones sobre economía laboral que se han realizado en el país en el pasado. Por otra, impone una perspectiva histórica apropiada a las conclusiones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo en la última década, período en el cual se centran las consideraciones de este capítulo. Ambos propósitos permitirán sustentar las propuestas de política económica que se presentan en los capítulos posteriores de este informe.

Según vimos en el capítulo 1, en las tres últimas décadas es posible identificar dos grandes períodos en la evolución del mercado laboral. En el primer período, comprendido entre mediados de los años cincuenta y mediados de la década del setenta, el elemento central fue el crecimiento acelerado de la fuerza de trabajo urbana, asociado tanto a la transición demográfica, como al rápido ritmo de urbanización. Durante este período es posible identificar, sin embargo, dos fases diferentes asociadas a la evolución de la actividad económica. Hasta 1967, la conjunción de una economía en lento crecimiento y de una expansión acelerada de la fuerza de trabajo recientemente urbanizada y poco educada, generó un desajuste “estructural” en el mercado laboral, cuyas expresiones fueron la creciente pobreza, marginalidad y desempleo. Las teorías del dualismo y la segmentación que prevalecían en aquella época para explicar la dinámica laboral no carecían así de referente empírico.

La rápida recuperación de la actividad económica entre 1967 y 1974 no logró revertir enteramente estos desequilibrios, que se siguieron reflejando, en particular, en las altísimas tasas de desocupación, pero inició un proceso de integración gradual del mercado de trabajo y ruptura de la segmentación típica de la fase anterior. Las teorías de la marginalidad y la pobreza estructurales fueron perdiendo así base de referencia. La investigación en economía laboral registró cómo la evolución histórica moldeaba un mercado crecientemente competitivo, donde la movilidad y la articulación entre los diferentes grupos tendían a homogeneizar cada vez más las oportunidades laborales de la población. Por último aunque la estructura de ingresos se hizo crecientemente competitiva, la evolución de los ingresos reales registró el acomodamiento imperfecto de la población a la aceleración de la inflación a comienzos de los años setenta.

A mediados de la década anterior, la economía urbana se encontraba con una fuerza de trabajo abundante —aunque con ritmos de crecimiento cada vez menores— y unos mercados laborales más modernos e interrelacionados. A este legado histórico se agregaron, sin embargo, dos nuevos elementos: la volatilidad del crecimiento urbano y la persistencia de ritmos altos de inflación. Tras haber alcanzado su pico expansivo en 1974, el crecimiento de la economía urbana comenzó a registrar primero una mayor volatilidad y después un debilitamiento

sustancial. Con un crecimiento promedio del 3,6%, inferior no solo al de los diez años previos (6,9%) sino incluso al de los cincuenta años anteriores (5,8%) del decenio que se inició en 1975 constituyó, como un todo, pero especialmente a partir de 1978, un período de alejamiento paulatino de la economía urbana de su senda de expansión potencial.

La abundancia de mano de obra en medio de una creciente modernización, la volatilidad en el crecimiento económico y la inflación alta y relativamente estable determinaron las características de la actividad laboral en este período. Los efectos del ciclo económico adquirieron una importancia decisiva. Los distintos componentes del mercado se diferenciaron cada vez más por su respuesta ante estas fluctuaciones, que por las características de sus poblaciones relevantes. La dinámica del nivel de ingresos estuvo, además, condicionada por los intentos de la población de adaptarse a la nueva dinámica de la inflación. El examen de las condiciones de conformación del problema laboral actual, en estas condiciones históricas, constituye el objeto principal de este capítulo.

## II. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

El análisis de la economía laboral indica que la perspectiva de *equilibrio parcial* es insuficiente para analizar un mercado que, como el de trabajo, se caracteriza por la persistencia de estados de desequilibrio, por el predominio de mecanismos de ajuste diferentes al simple sistema de precios y por la interconexión con los desajustes de otros mercados. La experiencia de investigación de la Misión a este respecto indica que la integración del análisis de mercado con consideraciones de tipo institucional y macroeconómico presenta los resultados analíticos más promisorios para el estudio del caso colombiano. Ni la ciega confianza en las fuerzas del mercado, ni la ignorancia de sus efectos otorgan marcos adecuados para el análisis de nuestros mercados laborales.

En ese sentido, el punto de partida de este informe es el diagnóstico del mercado de trabajo urbano en Colombia como un *mercado imperfecto*. Los estudios indican claramente que el mercado laboral ha logrado ser competitivo, en el sentido clásico de no permitir disparidades considerables de largo plazo en las remuneraciones ante condiciones de productividad similar. Pero también indican que es imperfectamente competitivo, en el sentido de que su funcionamiento no se agota con la flexibilidad del sistema de precios, sino que incorpora otras modalidades de ajuste e interconexiones estrechas con otros mercados de la economía. Fuera de variaciones de precios, el mercado de trabajo se ajusta mediante movimientos de cantidades (de empleo, desempleo y participación en el mercado) y, en forma no despreciable, con calidades (empleos y remuneraciones más o menos

precarias), según el acontecer macroeconómico. Esto es, su funcionamiento está sujeto a múltiples modalidades de ajuste y a enormes externalidades.

Este punto de partida —la consideración del mercado de trabajo como un mercado imperfectamente competitivo— señala claramente la dirección del análisis. De esta manera, se otorga una gran importancia a la identificación empírica de las modalidades de ajuste del mercado de trabajo y a sus interconexiones con otros mercados de la economía.

### **III. LOS COMPONENTES DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO: UNA APROXIMACIÓN**

En la economía colombiana no existe algo así como un mercado de trabajo con características homogéneas. La actividad laboral urbana está compuesta realmente por una multiplicidad de oferentes y demandantes con características bastante diferentes. Confluyen grupos de la población con diferentes atributos: hombres y mujeres, jóvenes y adultos, personas educadas y sin educación. Pero igualmente existen múltiples tipos de demandantes: sectores secundarios y terciarios, modernos y no modernos, formales e informales.

El análisis de la actividad laboral debe de alguna forma incorporar explícitamente tal heterogeneidad. La experiencia de investigación de la Misión ha permitido concluir que esta heterogeneidad no se capta adecuadamente atendiendo solamente a los atributos de la población o a las características de la demanda. Una caracterización más integral se refiere a las modalidades contractuales bajo las cuales se realiza la actividad laboral. En efecto, esta diferenciación capta claramente las formas de funcionamiento, la flexibilidad y los mecanismos de ajuste de los distintos segmentos del mercado.

Podemos precisar entonces el carácter de la fuerza de trabajo según la existencia o no de contratos laborales —explícitos o implícitos—. Según ello, las tres cuartas partes de la fuerza laboral estuvo vinculada en la última década al mercado de trabajo propiamente dicho, donde se transa una cantidad de trabajo por una remuneración acordada, bajo la observancia de alguna reglamentación laboral (véase Cuadro 3.1). La cuarta parte restante ejerce su actividad directamente en los mercados de bienes y servicios. Los trabajadores por cuenta propia, los pequeños patronos y los trabajadores familiares venden directamente el producto de su trabajo en el mercado, sin que medie en este proceso regulación laboral alguna.

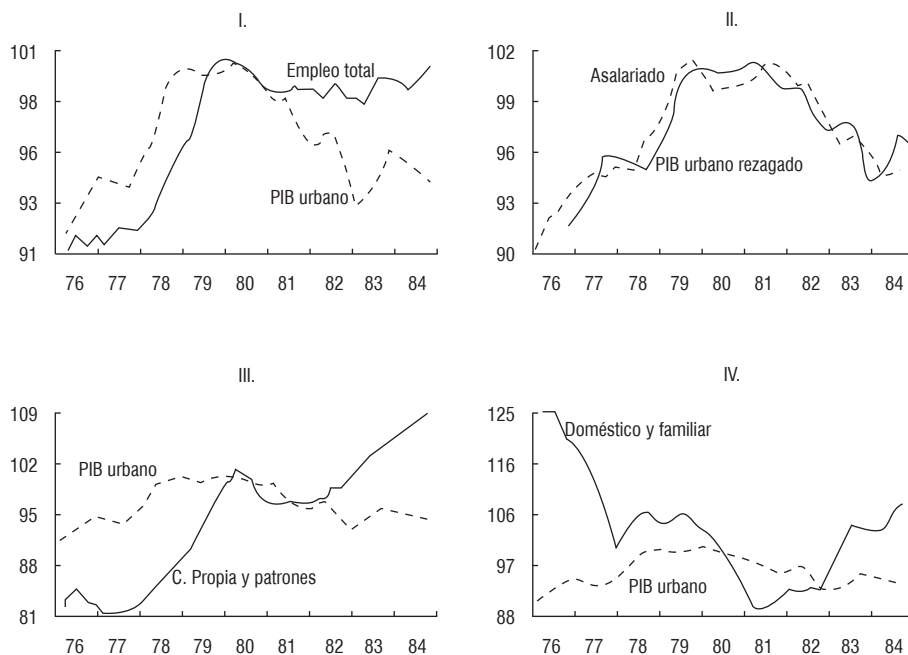
**CUADRO 3.1. COMPOSICIÓN OCUPACIONAL DE LA ACTIVIDAD LABORAL**

1976-1985 <sup>a/</sup>	PARTICIPACIÓN INICIAL	CAMBIO	PARTICIPACIÓN PROMEDIO
TENDENCIA			
Asalariado	67,4	-0,17	66,5
Servicio doméstico	8,5	-0,33	7,0
Cuenta propia	18,9	+0,52	21,3
Patronos	3,7	-0,03	3,5
Trabajadores familiares	1,5	+0,03	1,7
	100	-0-	100

a/ Observaciones del período 1976-1985 para las cuatro grandes ciudades. Las tendencias de cambio se miden como una regresión de la participación de cada ocupación en la PEA contra el tiempo, la constante debe interpretarse como la participación inicial (en 1976) en la PEA y la tendencia como el aumento (o disminución) anual en dicha participación.

La existencia o no de regulaciones contractuales en la actividad laboral es, entonces, el principal criterio para identificar la dinámica de los mercados de trabajo. En los mercados asalariados pueden diferenciarse, a su vez, distintos componentes, según el grado de importancia y cumplimiento de las regulaciones laborales: mayor en los establecimientos más grandes, menor en las firmas más pequeñas y prácticamente inexistente en aquellos mercados donde los demandantes directos son los hogares (el servicio doméstico).

La relevancia de esta diferenciación del mercado para fines analíticos puede juzgarse con dos criterios. El primero, es la existencia de modalidades diferentes de funcionamiento dinámico. El Gráfico 3.1 nos da un primer indicativo de esta disparidad. La relación del empleo urbano con el ciclo económico está condicionada al carácter de los mercados. La agregación de los mercados puede conducir a la impresión de que no existe mayor relación del ciclo económico con la creación de empleo (cuadrante I). Al desagregar la fuerza laboral de acuerdo con los criterios anteriores pueden identificarse, sin embargo, tres comportamientos sorprendentemente distintos: el empleo asalariado guarda una relación sumamente estrecha directa con el nivel de actividad económica, con algunos rezagos (cuadrante II), el empleo en el servicio doméstico y los trabajadores familiares está inversamente relacionado con el ciclo económico (cuadrante IV) y el empleo independiente (conformado por patronos y cuenta propia) presenta una dinámica más ajena al ritmo de actividad. Esta relación enteramente diferente de los componentes del mercado con el ciclo económico se refleja, como se verá más adelante, en distintas expresiones de desequilibrio y mecanismos de ajuste.

**GRÁFICO 3.1. RITMO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPLEO SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL**

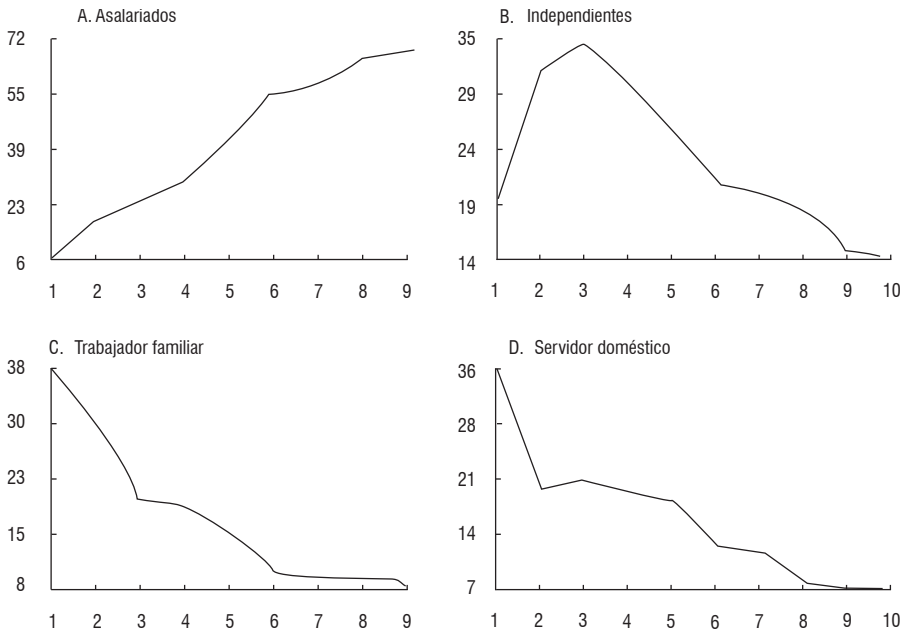
Fuente: Misión de Empleo, índices 1980 = 100 en relación a la PET.

Por otra parte, la diferenciación del mercado según la existencia de relaciones contractuales permite también una buena discriminación de la actividad laboral de los distintos grupos de ingreso de la población. Los hogares de los deciles más pobres de la población tienen jefes de hogar que participan primordialmente como servidoras domésticas o trabajadoras familiares (véase Gráfico 3.2). El empleo por cuenta propia (y también el de los pequeños patronos) es mucho más importante para los grupos de ingreso medio-bajo, y su importancia decrece para los grupos de mayor ingreso. El empleo asalariado, por el contrario, tiene una importancia creciente para los jefes de hogar con mayores ingresos. El estudio de los componentes del mercado es entonces, casi directamente, el análisis de la dinámica laboral de los distintos grupos de ingreso de la población.

En las páginas que siguen, comenzaremos con un análisis de la dinámica y determinantes de la demanda de empleo en cada uno de los mercados. Posteriormente realizaremos un análisis de la oferta laboral y, finalmente, centraremos la atención en la formación de los ingresos laborales.



**GRÁFICO 3.2. COMPOSICIÓN OCUPACIONAL DEL EMPLEO DE LOS GRUPOS DE INGRESO**



Fuente: DANE (encuesta de hogares, etapa 27); porcentaje del empleo de cada decil (el 1 es el mes más pobre y 10 el más rico).

## IV. LA DINÁMICA DEL EMPLEO<sup>7</sup>

### A. EL EMPLEO ASALARIADO

La información disponible permite analizar los determinantes del empleo asalariado urbano tanto a nivel agregado como para las distintas ramas de actividad. En

<sup>7</sup> Véase Hugo López *et al.*, “El sector informal urbano: estructura dinámica y políticas”, Misión de Empleo, 1986; Álvaro Reyes *et al.*, “Tendencias del empleo y la distribución del ingreso”, Misión de Empleo, 1986; Ulpiano Ayala, “Movilidad laboral y mercados de trabajo urbanos”, Misión de Empleo, 1986; Alberto Corchuelo, “Subcontratación y empleo temporal en la industria manufacturera colombiana”, Misión de Empleo, 1986; Víctor Manuel Gómez, “Educación y empleo en Colombia”, Misión de Empleo, 1986; Alfredo Sarmiento, “Cambios en educación y formación de recursos humanos”, Misión de Empleo, 1986; Héctor Maldonado y Bernardo Guerrero, “Evolución de las tasas de participación en Colombia”, Misión de Empleo, 1986; Mauricio Carrizosa, “Evolución y determinantes de la pobreza en Colombia”, Misión de Empleo, 1986 y Juan Luis Londoño, “Ciclos de vida, relaciones contractuales y la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo” y “La dinámica laboral y el ritmo de actividad económica: un repaso empírico de la última década”, Misión de Empleo, 1986.

ambos casos es importante analizar, en primer término, el efecto de la actividad económica y de los salarios sobre la demanda de mano de obra. Estas consideraciones deben complementarse con el estudio de las calidades de empleo implícitas en las formas de contratación y con el análisis de la movilidad ocupacional.

## 1. EL ANÁLISIS AGREGADO

A nivel agregado, las estimaciones realizadas sobre los determinantes del empleo asalariado son bastante satisfactorias desde el punto de vista estadístico, y significativas en términos analíticos. Las ecuaciones que se presentan en el Cuadro 3.2 y los resultados que se visualizan en el Gráfico 3.3 apuntan en la misma dirección. La dinámica temporal del empleo urbano es, antes que otra cosa, un reflejo del ritmo de actividad económica. Los salarios han tenido un impacto menos significativo y con signo cambiante en diferentes dimensiones de tiempo.

**CUADRO 3.2. DEMANDA DE TRABAJO ASALARIADO: ESTIMACIONES GLOBALES**

1. Análisis simple	$N^W = -1,3 + 0,98 \text{ PIB} + 0,31 W$	$R^2 = 0,93$
	(10,7) (2,8)	$D^W = 1,20$
2. Ajuste parcial	$N^W = 0,11 + 1,04 \text{ PIB} - 0,18 W$	$R^2 = 0,98$
	(4,0) (0,7)	$D^W = 1,91$

Terminología:  $N^W$  = empleo asalariado

PIB = PIB (exceptuando agricultura y minería)

W = salarios reales

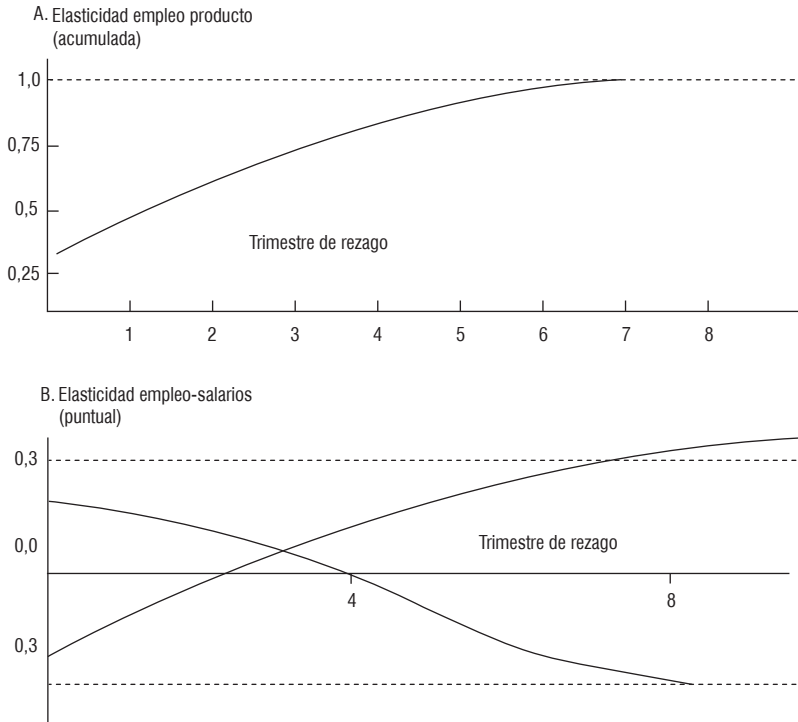
Metodología: regresiones doble logarítmica sobre variables trimestrales en el periodo 1976–1985. Entre paréntesis aparecen las estadísticas

t. La regresión 2 se ajustó por el método Koyck.

En efecto, las ecuaciones confirman que el ritmo de actividad es, sin lugar a dudas, el determinante esencial del crecimiento del empleo asalariado, que la magnitud de su impacto es considerable y se manifiesta en lapsos relativamente cortos. Para la última década, los datos indican que no puede rechazarse la hipótesis de una elasticidad empleo-producto unitaria o, lo que es lo mismo, de un aumento insignificante de la productividad media del trabajo.

La comprobación de este hecho se desdibuja a menudo cuando se ignora el carácter dinámico de esta relación, o cuando no se considera el conjunto de la fuerza laboral empleada. El carácter dinámico puede captarse mediante un análisis de rezagos de la función de demanda. Las estimaciones econométricas (cuya estimación se presenta en la ecuación 2 del Cuadro 3.2 y se visualiza en el Gráfico 3.3) indican que el rezago medio entre los cambios de la actividad económica y empleo es de un año, aunque el efecto es decreciente en el tiempo: al cabo de dos trimestres

**GRÁFICO 3.3. LA ACTIVIDAD, LAS REMUNERACIONES Y EL EMPLEO ASALARIADO**



Fuente: Juan Luis Londoño. "La dinámica laboral y el ritmo de actividad económica", Misión de Empleo, mayo de 1986.

se ha generado más del 50% del ajuste, y tarda para manifestarse totalmente casi dos años. Ello indica que existe un comportamiento procíclico de la productividad en el corto plazo que no debe confundirse con cambios permanentes.

La diferenciación de las formas de contratación ayuda a explicar la magnitud de la elasticidad empleo-producto obtenido. Tal relación parece haber sido posible gracias a la flexibilidad que permite la figura del empleo temporal. El empleo *permanente* —aquel que se considera en las series estadísticas basadas en información de los establecimientos industriales<sup>8</sup>—, responde en forma menos directa y rápida a las variaciones del ritmo de actividad. De hecho, su elasticidad es apenas de 0,7 y toma mucho más tiempo en manifestarse. Por el contrario, el empleo temporal parece ser el mecanismo normal a través del cual las empresas han respondido a

<sup>8</sup> Como la muestra mensual manufacturera basada en empresas medianas y grandes o la *Encuesta anual manufacturera* que registra los empleados a noviembre 30 de cada año. Véase Alberto Corchuelo, *op. cit.*

los requerimientos de mano de obra que generan las fluctuaciones de corto plazo de la producción. La altísima sensibilidad de este tipo de empleo a las variaciones temporales en el nivel de actividad (la elasticidad registrada fue 1,5) permite una alta respuesta del empleo agregado a las fluctuaciones de la economía y explica los sesgos de las estimaciones que excluyen este componente de la demanda laboral.

Por otra parte, los salarios ejercen impactos de diverso signo sobre la dinámica del empleo agregado en diferentes horizontes de tiempo. Como se sabe ampliamente, los salarios, a la vez que elemento significativo de los costos de producción, constituyen una fuente de la demanda agregada. Los distintos enfoques económicos se caracterizan a menudo por concentrar su atención en solo uno de estos aspectos. La evidencia empírica del caso colombiano en la última década indica que ambos efectos pueden identificarse en diferentes períodos de tiempo. En plazos muy cortos, los salarios tienden a moverse en la misma dirección que el empleo, sugiriendo que prima sobre éste un efecto de demanda agregada. En períodos de tiempo mayores prevalece, por el contrario el impacto negativo sobre el empleo de los mayores costos salariales para las empresas. Las estimaciones realizadas muestran que este efecto tarda en manifestarse, pero que es significativo en el largo plazo. Así, el efecto de los mayores salarios sobre el empleo cambia a lo largo del tiempo (véase el panel B del Gráfico 3.3): es positivo en el cortísimo plazo por el efecto de demanda, tiende a ser neutro al cabo de un año, cuando el efecto de demanda agregada ha tendido a agotarse, y se hace negativo en períodos más largos. Al considerar todos los rezagos posibles se identifica una elasticidad empleo-salarios cercana a -0,2 o -0,3, que no es alta para los patrones internacionales<sup>9</sup>.

Los resultados de los determinantes de la dinámica del empleo asalariado son, así, consistentes con la interpretación del tipo de desequilibrios vigente en la economía urbana en la última década que presentamos en la primera sección de este capítulo. En una economía donde predominan restricciones de demanda efectiva en los mercados de bienes, y desempleo cíclico en los mercados laborales, la interrelación entre empleo y actividad es muy estrecha, y la conexión entre empleo y salarios bastante débil.

## 2. LA DINÁMICA SECTORIAL

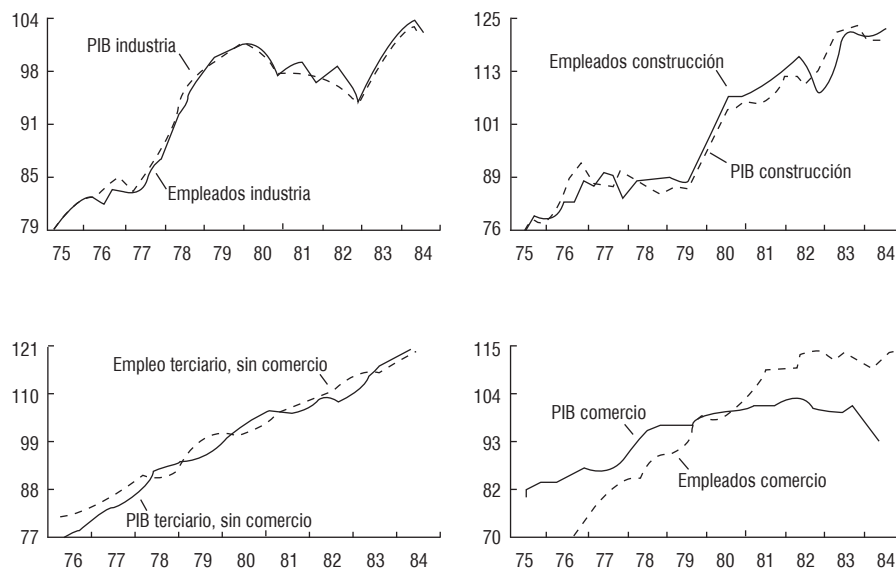
La composición de la actividad económica ha tenido un efecto igualmente significativo sobre la dinámica del empleo asalariado toda vez que las distintas ramas de

---

<sup>9</sup> Véase J. Symonds y R. Layard, "Neoclassical demand for labour functions for six major economies", *Economic Journal*, diciembre de 1984, pp 788-799 que estima elasticidades de -2,6 para Canadá, -2,4 para Japón, -1,8 para Inglaterra, -1,3 para los Estados Unidos, -0,4 para Alemania y -0,3 para Francia.

actividad tienen diferente sensibilidad al ciclo económico, y el empleo responde a distintos determinantes en las diferentes ramas (Gráfico 3.4 y Cuadro 3.3).

**GRÁFICO 3.4. EL EMPLEO ASALARIADO Y EL PIB POR RAMAS ECONÓMICAS**



Fuente: cálculos Misión de Empleo con datos DNP (PIB) y DANE(empleo).

**CUADRO 3.3. FUNCIONES DE LA DEMANDA ASALARIADA POR SECTORES**

EMPLEO SECTORIAL	CONSTANTE	PIB	SALARIO	R2	REZAGO MEDIO
1. Industria	0,4 (0,6)	1,01 (4,6)	-0,10 (0,5)	0,90	2
2. Construcción	-1,2 (0,8)	1,09 (3,0)	-0,33 (0,6)	0,85	1,5
3. Comercio	-3,1 (1,1)	0,21 (3,9)	-0,10 (0,1)	0,68	5
4. Transporte	0,1 (0,2)	0,87 (2,0)	0,16 (0,8)	0,87	0,5
5. Financiero	0,3 (0,4)	1,06 (2,9)	-0,13 (0,6)	0,94	1
6. Servicios	-0,2 (0,8)	0,74 (2,7)	0,37 (2,0)	0,96	1,8

Nota: regresiones doble logarítmicas sobre variables trimestrales en el período 1976-1985. Entre paréntesis aparecen las estadísticas *t*. Las ecuaciones de industria, transporte, finanzas y servicios personales han sido estimadas por ajustes parciales mediante la transformación de Koyck, y los coeficientes que se presentan son los que resultan de esta transformación. En construcción y comercio el método de ajuste parcial no dio buenos resultados, por lo que se optó por una simple transformación a mínimos cuadrados generalizados.

Las ramas del sector secundario (industria manufacturera y construcción) tienen, en general, una elasticidad empleo-producto mayor que las del sector terciario, pero también una mayor sensibilidad a los costos salariales. Ello es especialmente significativo para el caso de la construcción, sector que registra la mayor elasticidad, tanto al producto, como a los salarios (véase ecuación 2 del Cuadro 3.2). La similitud de evolución del empleo asalariado y el PIB sectorial es realmente impresionante<sup>10</sup>.

Dentro del sector terciario la diversidad de comportamientos es mayor. En el sector de servicios diferentes al comercio se observa nuevamente una estrecha relación entre la actividad económica y el empleo. Sin embargo, a diferencia del sector secundario, una y otra variable tienen un comportamiento relativamente inercial. Por el contrario, en el comercio existe un comportamiento del empleo casi independiente del ritmo de actividad (su elasticidad empleo-producto es apenas de 0,21). Finalmente, en ninguno de los sectores terciarios hay una sensibilidad estadísticamente significativa del empleo a los costos salariales.

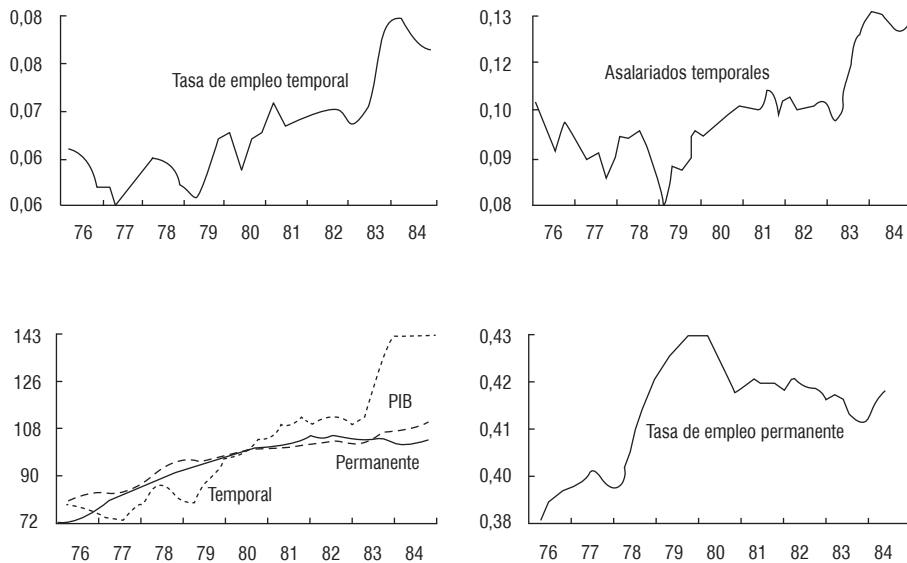
### **3. EL EMPLEO TEMPORAL**

Las fluctuaciones del ritmo de actividad de la última década han traído consigo no solo modificaciones en el nivel de empleo, sino variaciones significativas en las formas de contratación de los trabajadores y, por lo tanto, en la calidad misma de las ocupaciones. Quizá el elemento que deba resaltarse más a este respecto sea la profusión del empleo temporal que se ha registrado en el último quinquenio (Gráfico 3.5). La tasa de empleo permanente (o proporción de la población en edad de trabajar que está empleada bajo esa forma) ha sido procíclica. Por el contrario, la tasa de empleo temporal ha aumentado en forma constante desde finales de los años setenta.

---

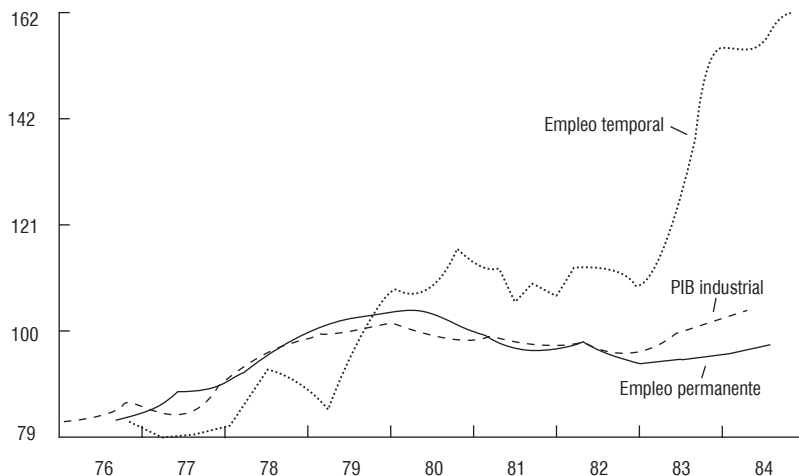
<sup>10</sup> Máxime cuando provienen de fuentes de información totalmente independientes: Las encuestas de hogares y las cuentas nacionales trimestralizadas.

**GRÁFICO 3.5. RASGOS BÁSICOS DEL EMPLEO TEMPORAL**



Fuente: Misión de empleo. Basado en las encuestas de hogares.

La temporalidad ha aumentado especialmente entre los asalariados del sector privado, donde pasó de representar el 10% de la fuerza de trabajo en 1980 a un 15% en 1985. Dentro del sector privado, la industria manufacturera fue el sector que registró el mayor incremento relativo del empleo temporal. De hecho, prácticamente todo el empleo creado en este sector en los últimos tres o inclusive cinco años (véase Gráfico 3.6) ha sido bajo esta modalidad de contratación.

**GRÁFICO 3.6. EMPLEO PERMANENTE Y TEMPORAL EN LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL**

Fuente: Misión de Empleo (promedios móviles).

El fenómeno de la temporalidad del empleo en la industria registra, al parecer, múltiples dimensiones<sup>11</sup>. En primer lugar, ha sido un mecanismo de contratación de personal para atender las fluctuaciones temporales del nivel de actividad, especialmente en las empresas pequeñas. En segundo lugar, su aumento parece una respuesta racional de los empresarios en la búsqueda de mayor flexibilidad en la mano de obra. La racionalidad parece estar relacionada más con la incertidumbre sobre el nivel de actividad, que con los costos salariales, pues no parece existir a este último respecto un diferencial importante entre una y otra forma de contratos (especialmente cuando la mano de obra se contrata a través de agencias temporales, lo cual ocurre más o menos en la mitad de los casos). En tercer lugar, no podría rechazarse la hipótesis de que el aumento de la temporalidad haya sido, en alguna medida el resultado de un proceso de racionalización del uso de fuerza de trabajo, en la búsqueda de una mayor flexibilidad permanente en la contratación de mano de obra.

Aunque el fenómeno señala la existencia de mecanismos flexibles en la contratación, amparados en buena medida en el código laboral, también indica que un mecanismo como este conduce a una excesiva inestabilidad de la mano de obra en el mercado. Igualmente, el fenómeno de la temporalidad ha generado una nueva relación entre la actividad económica y el empleo: aunque la *magnitud* del empleo depende más estrechamente del nivel de la actividad económica, la *calidad* del primero depende

<sup>11</sup> Véase para un análisis detallado de este problema el trabajo de Alberto Corchuelo ya citado.



en gran medida de la estabilidad del ritmo de crecimiento. Una actividad económica excesivamente fluctuante en períodos cortos puede inducir —y de hecho ha producido en los últimos años— fragilidad e inestabilidad en los mercados de trabajo.

#### **4. EL SUBEMPLEO Y LA MOVILIDAD DE LA FUERZA LABORAL ASALARIADA**

##### **A. CONCLUSIONES DE INVESTIGACIONES ANTERIORES**

La investigación económica en el país ha llegado a tres conclusiones básicas sobre el carácter de la movilidad de la fuerza de trabajo urbana<sup>12</sup>. En primer término, la movilidad entre ocupaciones con distintas modalidades contractuales, esto es, entre empleos asalariados e independientes, es baja pero no inexistente. El componente más destacado de esta movilidad es el movimiento de doble vía, que al parecer se da a lo largo del ciclo de vida, entre los sectores formal e informal. Los análisis existentes indican que una gran parte de los colombianos comienzan su ciclo laboral en pequeños establecimientos, se desplaza durante la edad más productiva (25-45 años) hacia el sector formal en calidad de asalariados y tienden a terminar como trabajadores independientes. La evidencia estadística indica igualmente que los desequilibrios del mercado de trabajo asalariado se transmiten a los mercados no asalariados a través de desplazamientos de la fuerza de trabajo. Sin embargo, la experiencia laboral —que se requiere intensivamente en algunos trabajos independientes— y el acceso a un capital mínimo limitan la movilidad en el corto plazo hacia actividades independientes. La existencia de barreras diferentes a la movilidad es lo que permite la existencia de modalidades distintas de comportamiento entre sectores, según veremos más adelante.

En segundo lugar, la movilidad de trabajadores entre las distintas ramas de actividad es creciente, especialmente entre los trabajadores asalariados. Como en el caso anterior esta movilidad tiene dos componentes: uno de largo plazo y otro coyuntural. En el largo plazo la urbanización fue el principal mecanismo impulsor de la movilidad laboral desde actividades primarias —como la agricultura— hacia actividades urbanas —como las de las ramas secundarias o terciarias—. Esta fue la principal expresión de movilidad laboral en los años cincuenta y sesenta, toda vez

---

<sup>12</sup> Véase en particular, Bernardo Kugler, Alvaro Reyes y Marta I. de Gómez, *Educación y mercado de trabajo urbano en Colombia* (monografía CCRP, núm. 10), mayo, 1979; Ulpiano Ayala, *Comparación intertemporal de las estadísticas sobre fuerza laboral* (informe presentado a la OIT), CEDE, 1981; Hugo López, *op. cit.*; José Antonio Ocampo y Leonardo Villar “Evolución del régimen de cesantías del sector privado”, *Desarrollo y Sociedad*, Cuaderno núm. 5, noviembre, 1982.

que la fragmentación de los mercados laborales urbanos en aquella época dificultaba las siguientes expresiones de movilidad urbana. Con la modernización de los mercados laborales que ha registrado el país en las dos últimas décadas, la movilidad entre distintos sectores urbanos se hizo más importante.

En tercer término, la rotación de trabajadores asalariados entre empresas es muy alta. Las firmas más pequeñas adoptan de hecho una estrategia de cambiar frecuentemente su personal —“trabajadores ocasionales”— según lo han caracterizado algunos autores<sup>13</sup>. Este hecho explica la bajísima antigüedad de los asalariados en empresas de menos de diez trabajadores: menos de tres años de acuerdo con la encuesta de hogares del DANE de junio de 1984. En las empresas más grandes tiende a haber mayor estabilidad —“trabajadores de carrera”—, pero la alta proporción de trabajadores con historias ocupacionales cortas (debido a la estructura demográfica del país y a la reciente incorporación de la mujer al mercado laboral), entre otros factores, explican también por qué la antigüedad es inferior a cinco años en las empresas de más de diez trabajadores, y sólo alcanza niveles superiores (siete años o más) en compañías relativamente grandes.

#### B. FORMAS DE LA MOVILIDAD: LA EVIDENCIA EMPÍRICA DE LA ÚLTIMA DÉCADA

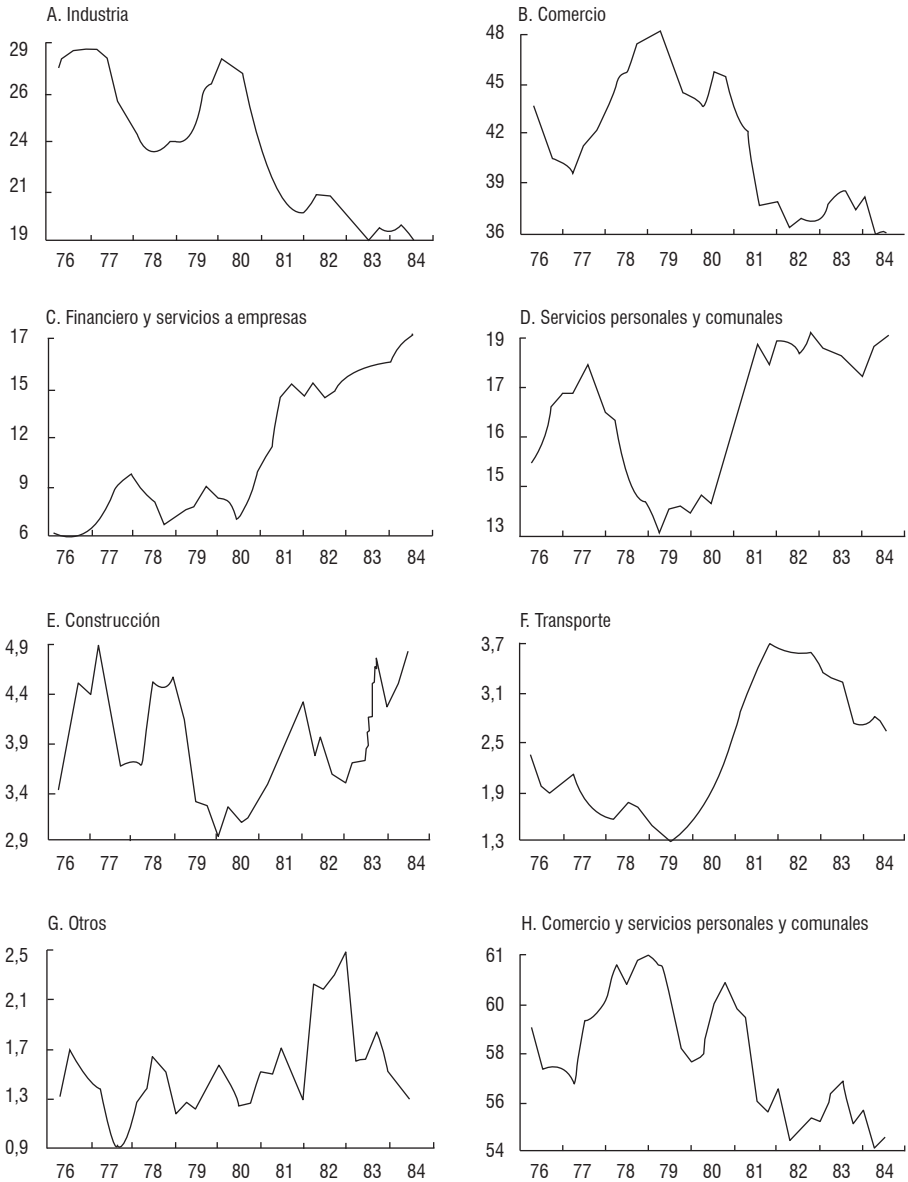
La evidencia empírica recolectada en la década anterior permite complementar las conclusiones anteriores, al evidenciar las formas a través de las cuales se expresa la movilidad de los trabajadores asalariados. Pueden distinguirse básicamente tres modalidades distintas.

La vinculación de nuevos contingentes de trabajadores ha constituido una primera forma de movilidad, que permite moldear la fuerza laboral a las condiciones del mercado, ya que se trata de las personas cuyo comportamiento está menos restringido por la propia historia laboral. El examen de los sectores a los cuales aspiran vincularse laboralmente por primera vez los colombianos es un indicio de esta fuente de movilidad (Gráfico 3.7). La composición sectorial de los aspirantes se ha modificado sensiblemente con el ciclo económico. Los aspirantes perciben las oportunidades cambiantes del comercio y la construcción a lo largo del tiempo, y las mayores posibilidades que se abren en sectores como transporte y servicios personales comunales. También captan el deterioro cada vez mayor de las oportunidades de empleo en la industria. Perciben, por último, la proliferación de nuevas formas de contratación a través de empresas que prestan servicios a las empresas (bien sea empresas de servicio temporal u otra clase de servicios) y se clasifican dentro del llamado sector financiero.

---

<sup>13</sup> Arthur Okun, *Prices and Quantities*, Washington: Brooking Institution, 1981.

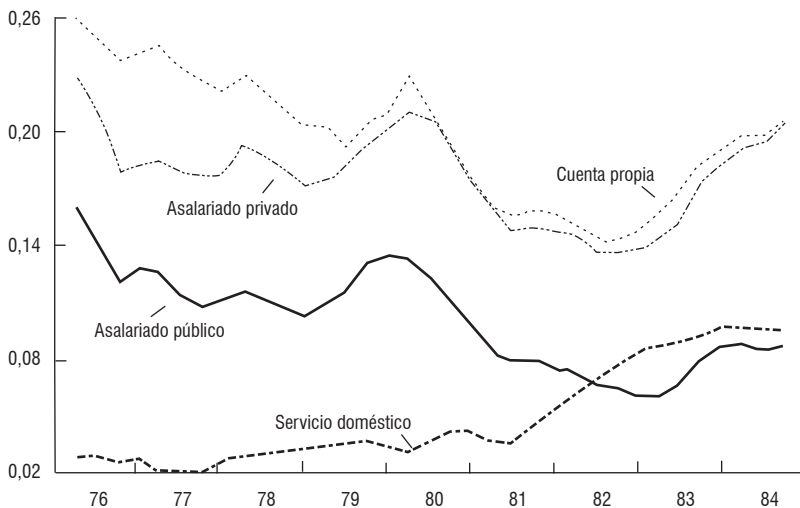
**GRÁFICO 3.7. COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LOS ASPIRANTES A EMPLEO**



Fuente: Misión de empleo. Proporción de los aspirantes total.

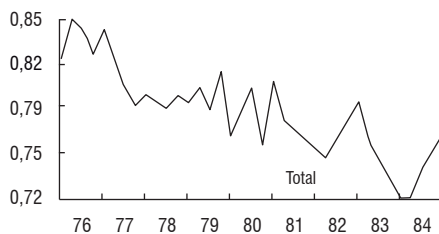
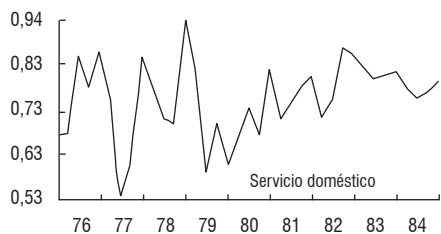
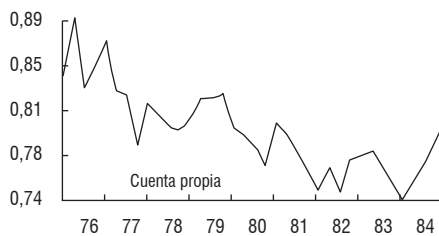
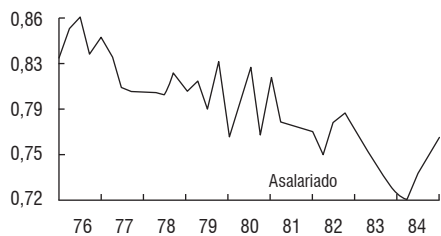
### GRÁFICO 3.8. CARACTERIZACIÓN DEL SUBEMPLEO

#### A. SUBEMPLEO COMO PROPORCIÓN DEL EMPLEO OCUPACIONAL



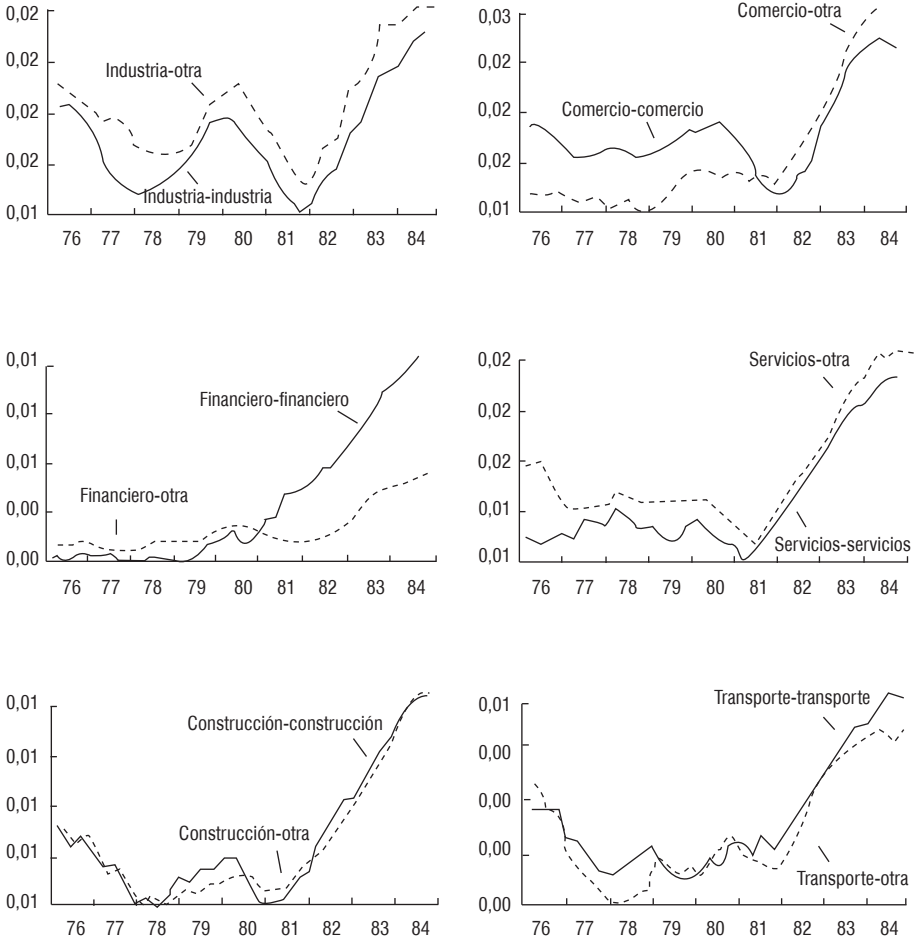
Fuente: Misión de Empleo, Subempleo empleo total, promedio de 3 períodos.

#### B. PORCENTAJE DEL SUBEMPLEO DEBIDO A INGRESOS INSUFICIENTES



Fuente: Misión de Empleo.

**GRÁFICO 3.9. MOVILIDAD SECTORIAL APARENTE DE LOS CESANTES**



Nota: proporción de la PEA de los que perdieron su puesto o lo buscan en cada sector.

La movilidad de las personas que ya han estado ocupadas se da, a su vez, bajo dos modalidades. Al parecer no todos los cambios de ocupación pasan por un estado de desempleo abierto. Las cifras indican que solo una cuarta parte de las personas que cambian de empleo experimentan un período intermedio de desocupación. La forma más frecuente desde la cual se obtiene un empleo es desde otro empleo. Una forma de captar esta “búsqueda de empleo desde el empleo” es a través de las mal llamadas cifras de subempleo. Estas, antes que reflejar un empleo objetivamente de mala calidad —los ingresos medios de los llamados

subempleados no son menores que los de los otros trabajadores—, reflejan la movilidad deseada de los actualmente ocupados. Dicha movilidad potencial es considerablemente alta —al menos uno de cada seis colombianos ocupados la manifestó activamente en la última década—, fluctúa de acuerdo con las oportunidades de empleo en el mercado y la tasa de participación, y está cada vez menos relacionada con la percepción de ingresos insuficientes (véase Gráfico 3.8).

Por último, una expresión final de movilidad es aquella que resulta del deseo de los cesantes de buscar empleo en ramas de actividad diferentes a aquellas en las cuales perdieron el puesto anterior. Las cifras sugieren que la movilidad de los cesantes es considerable con todo y ser la categoría del mercado que expresa la menor maleabilidad de la fuerza de trabajo (véase Gráfico 3.9). La industria ha sido el principal expulsor neto de trabajadores en toda la década anterior. El comercio fue un receptor neto de cesantes hasta 1980 y posteriormente un expulsor neto de mano de obra. Los cesantes de la construcción y transporte tuvieron menos desplazamientos hacia otros sectores. Finalmente, una proporción creciente de los cesantes —especialmente a partir de 1980— buscó empleo en el sector de servicios a las empresas, reflejando la recomposición de las modalidades de contratación que ya fue mencionada.

## 5. EL ROL DEL SECTOR PÚBLICO

El tamaño del empleo público en Colombia no aparece sobredimensionado a la luz de la experiencia de otros países que han pasado por, o están actualmente en una etapa similar de desarrollo. En efecto, si se compara con los patrones internacionales, la generación de empleo del sector público es relativamente baja. Los empleados de la administración pública eran en 1980 aproximadamente 700.000 en todo el país (697.080 de acuerdo con la información de establecimientos —véase Cuadro 3.4— y 695.943 según la *Encuesta nacional de hogares* de junio de 1980). Para 1986, los empleados de la administración pública aumentaron a 732.000, y los empleados públicos totales (incluyendo las empresas públicas financieras y no financieras, pero excluyendo el Ejército) eran algo más de 900.000 (véase Cuadro 3.4), que constituye una cifra sensiblemente inferior a la prevista en las comparaciones internacionales<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Véase Peter Heller y Alan Tait, *Government Employment and pay: Some International Comparisons*, Fondo Monetario Internacional, marzo de 1984, especialmente el Cuadro 16 de la p. 31, donde se esperaría para 1980 un nivel de 1.116.000 empleados de Estado acorde a nuestras características de desarrollo. Para una revisión de estas comparaciones internacionales véase Jorge Iván González “Evolución del empleo público en Colombia” 1964-1986”, Universidad Nacional y Departamento Administrativo del Servicio Civil, informe a la Misión de Empleo, junio de 1986. Debido a diferencias en las fuentes, las cifras sobre el empleo público citadas aquí no coinciden con las utilizadas en el capítulo 6 de este informe.

**CUADRO 3.4. EL EMPLEO DEL SECTOR PÚBLICO**

AÑOS	NACIÓN	DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	RESTO SECTOR PÚBLICO	TOTAL EMPLEO PÚBLICO
1976	479.717	78.692	26.288	584.697	140.536	725.233
1977	497.202	86.536	27.177	610.855	148.209	759.064
1978	517.612	90.012	27.341	634.965	152.914	787.879
1979	540.622	94.919	27.813	663.354	166.398	829.752
1980	565.795	104.648	26.637	697.080	177.037	874.117
1981	579.592	107.229	27.348	714.169	177.168	891.337
1982	593.231	107.813	27.838	728.882	180.133	909.015
1983	595.839	107.077	27.837	730.753	182.312	913.065
1984	601.743	104.905	27.299	733.947	184.100	918.047
1985	597.962	105.068	27.386	730.416	182.943	913.359
1986	599.910	104.704	27.147	731.761	183.546	915.307

Nota: la información para departamentos y municipios se obtuvo mediante encuesta realizada por el DASC a cada entidad. El resto del sector público incluye empresas públicas financieras y no financieras, y el empleo se calcula en forma indirecta a partir de la nómina.

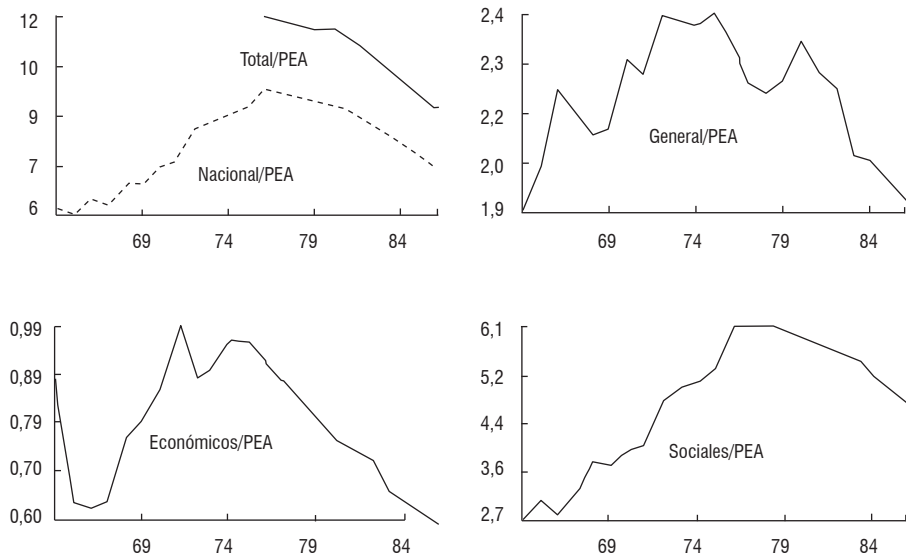
Fuente: Jorge Iván González, "La evolución del empleo en el sector público, 1964-1986", Universidad Nacional y Servicio Civil, informe a la Misión de Empleo, julio de 1986.

Por otra parte, la generación de empleo público ha tenido un ritmo de crecimiento relativamente bajo y estable en la última década. En efecto las cifras indican que, después de crecer a una tasa anual de 8,2% en la segunda parte de los años sesenta y en el primer quinquenio de los setenta, el empleo público creció en los últimos diez años a un ritmo del 2,8% anual, tanto en las grandes ciudades como en el resto del país. Ello condujo (véase Gráfico 3.10) a que el sector público perdiera participación en el empleo urbano. Esta reducción fue más importante en las áreas sociales del sector público (como salud y educación), aunque también se registró en la administración pública general y en las áreas económicas. No obstante, a pesar de ser relativamente baja, esta tasa de crecimiento fue bastante estable en un período de agudas fluctuaciones cíclicas en el empleo asalariado de la economía.

La generación de empleo por parte del sector público es considerablemente mayor en los sectores de la población con mayores niveles educativos: 3,0% del total del empleo en el país para las personas sin educación, 5,4% para aquellas con educación primaria, 12,4% para trabajadores con secundaria y 29,6% para personas con educación superior. Estas participaciones son mayores si solo se considera el empleo asalariado: 7%, 10%, 23% y 46% para cada uno de estos

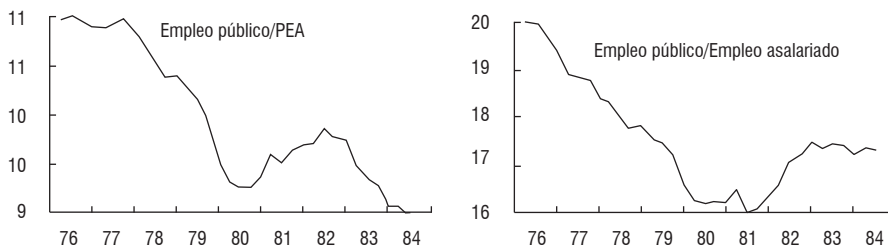
### GRÁFICO 3.10. CARACTERIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

#### A. EL EMPLEO PÚBLICO COMO PROPORCIÓN DE LA PEA URBANA



Fuente: Evolución del empleo público en Colombia. Informe a la Misión de Empleo, Departamento Administrativo del Servicio Civil, 1986.

#### B. PRESENCIA DEL EMPLEO PÚBLICO EN LOS MERCADOS DE TRABAJO URBANO



Fuente: DANE, datos para cuatro ciudades.



niveles educativos<sup>15</sup>. Ello indica que si bien uno de cada cinco empleos asalariados urbanos se concentran en el sector público (entre 1976 y 1985 tal proporción fue en promedio del 18%), su presencia es mayor en los grupos de mayores ingresos.

## B. EL EMPLEO NO ASALARIADO

Si el rasgo básico del mercado laboral propiamente dicho —esto es, del componente asalariado— es la estrechísima relación que guarda el empleo con la dinámica de la actividad económica (ilustrada con detalle en las secciones anteriores) la peculiaridad del empleo no asalariado reside en la muy tenue relación que presenta su crecimiento con el ciclo económico. En efecto, el empleo no asalariado creció en los últimos diez años a una tasa anual promedio de 6,1%, que se mantuvo aproximadamente igual antes y después del período recesivo que comenzó en 1980 (véase el Cuadro 3.5 y el Gráfico 3.11). Es decir, las fluctuaciones de la economía en este período tuvieron poca relación con el monto de crecimiento del empleo no asalariado.

**CUADRO 3.5. CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO URBANO**

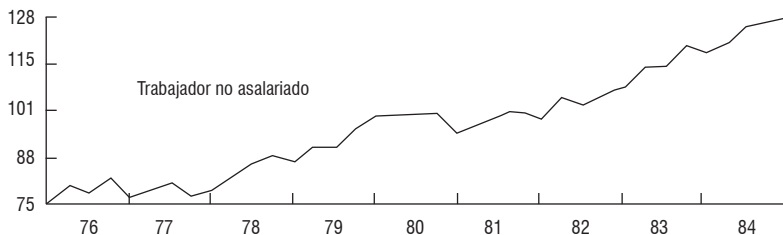
	1976-1980	1980-1985	1976-1985
I. No asalariado	6,1	6,1	6,1
A. Cuenta propia	7,8	6,1	7,3
B. Patronos	13,4	5,7	3,2
C. Servicio doméstico	-2,8	6,1	0,8
D. Trabajadores familiares	9,1	9,5	7,0
II. Asalariado	6,8	2,0	4,5
A. Privado	7,7	2,0	4,9
B. Público	2,8	2,8	2,8
Total	7,0	3,6	4,9

Nota: se presentan las tasas de crecimiento para los períodos 1976(I)-1980(I) y 1980(II)-1985(I) derivados de regresiones semilogarítmicas contra el tiempo. Esta forma de cálculo impide que las tasas de los diferentes subperíodos sean necesariamente consistentes con las tasas del período completo.

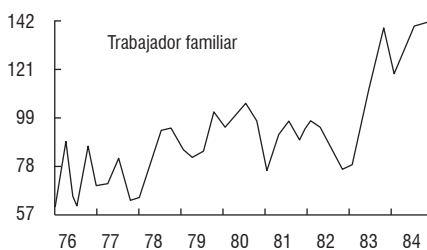
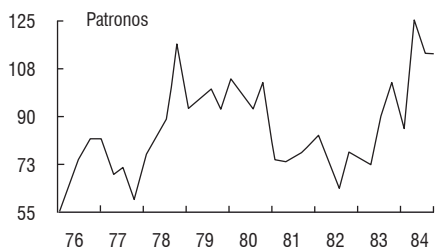
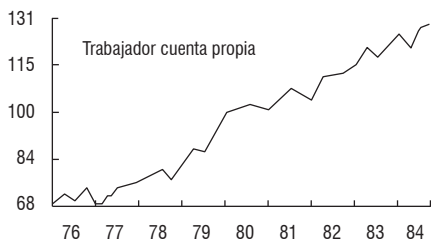
<sup>15</sup> Véase Carrizosa, *op. cit.*

### GRÁFICO 3.11. DINÁMICA DEL EMPLEO NO ASALARIADO, 1975-1985

#### A. EVOLUCIÓN AGREGADA (ÍNDICE 1980 = 100)



#### B. EVOLUCIÓN POR POSICIONES OCUPACIONALES



Fuente: cálculos Misión de Empleo.

Sin embargo, esta dinámica relativamente inercial no puede ser interpretada como un síntoma de su independencia frente a la evolución de la economía. Al desagregar los componentes del empleo no asalariado se descubre que en realidad coexisten posiciones ocupacionales de comportamiento disímil que reflejan conexiones evidentes —aunque de diverso carácter— con la actividad económica.

### 1. EL EMPLEO INDEPENDIENTE

Los trabajadores por cuenta propia y los pequeños patronos constituyen el grupo de empleo propiamente independiente de la economía, pues se encuentran más directamente vinculados al mercado de bienes, sin mediar la presencia de regulaciones laborales.

El empleo de los pequeños patronos tiene una conexión estrecha con los ciclos de la actividad económica, hasta el punto que puede aquel considerarse un indicador por excelencia de este (véase Gráfico 3.11): disminuyó fuertemente durante las recesiones pequeñas (1977) y grandes (1980-1983) y creció rápidamente durante las recuperaciones posteriores de la actividad económica.

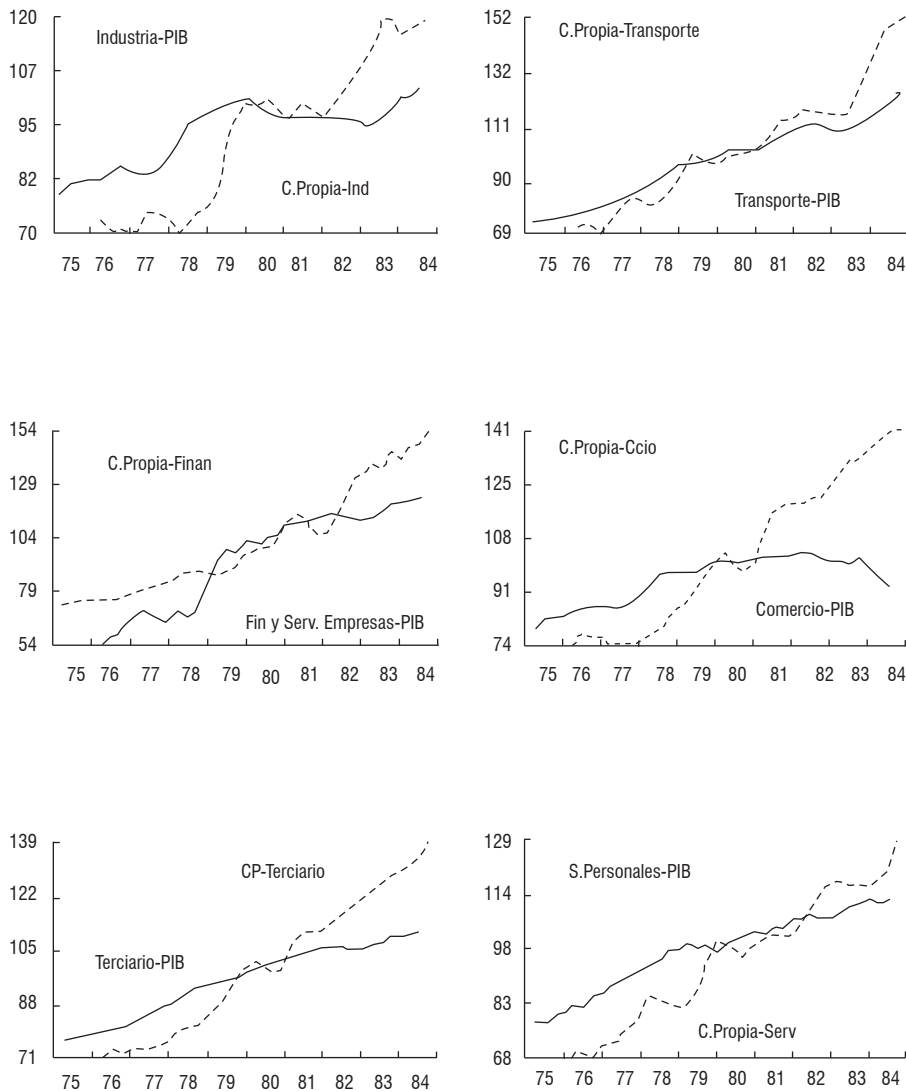
La dinámica del empleo de los cuenta propia, que presenta aparentemente la mayor inercia, ya sea a nivel agregado o por sector económico (véanse los gráficos 3.11 y 3.12), es en realidad la expresión de dos conjuntos de trabajadores, con un comportamiento enteramente diferente. El primero está caracterizado por la ausencia de barreras a la entrada, ya sea de tipo financiero (capital disponible), humano (calificación y experiencia), o tecnológicas, y lo limitado de la elasticidad ingreso de su demanda. Son en gran parte una alternativa precaria de subsistencia para la población más desfavorecida<sup>16</sup>. El segundo tipo de actividades se caracteriza por la presencia de importantes barreras a la entrada. Su tecnología —ya sea productiva o humana— que aprovecha las ventajas de la pequeña escala, le permite responder con bienes y servicios de calidad ante una demanda elástica al ingreso. Son una alternativa eficaz frente al empleo asalariado y a la colocación de pequeños ahorros de trabajo en el mercado financiero.

La dinámica del empleo frente al ciclo económico es dispar en cada uno de estos segmentos. En las actividades precarias el empleo es contracíclico, mientras que en las eficaces evoluciona en forma más acorde con el ritmo de actividad económica. El carácter aparentemente acíclico o inercial de la ocupación por cuenta propia es, así, el resultado de la coincidencia de estas dinámicas cíclicas dispares.

---

<sup>16</sup> Para un análisis cuidadoso de la dinámica del empleo no asalariado, véase López *et al.*, *op. cit.*

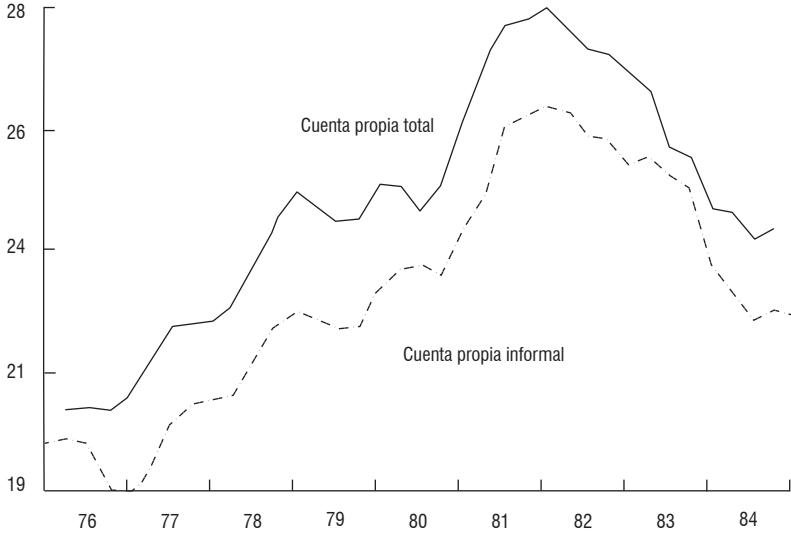
**GRÁFICO 3.12. EL EMPLEO CUENTA PROPIA Y EL PIB POR RAMAS ECONÓMICAS**



Fuente: cálculos Misión de Empleo con datos del DNP (PIB) y DANE (empleo).

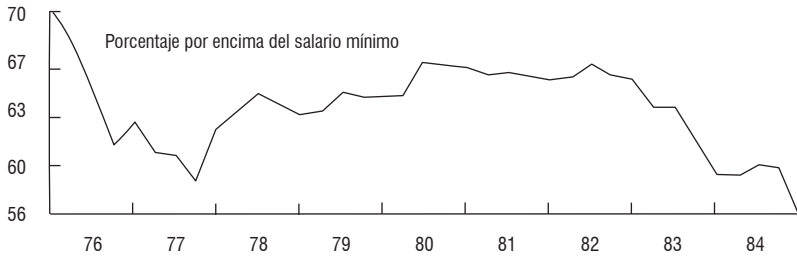
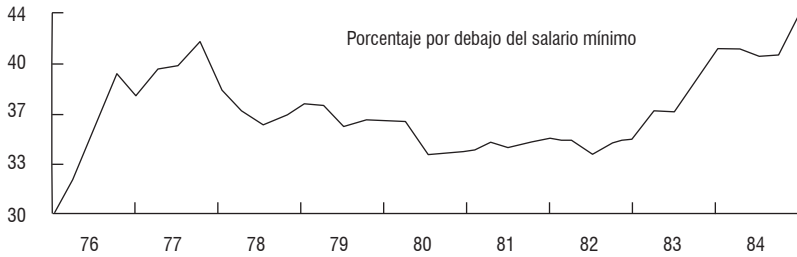
**GRÁFICO 3.13. INGRESOS POR CUENTA PROPIA Y EMPLEO NO ASALARIADO**

**A. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR CUENTA PROPIA**



Fuente: Misión de Empleo. Miles de pesos de 1985.

**B. EMPLEO NO ASALARIADO POR RANGOS DE INGRESO**



Fuente: Misión de Empleo.

Por otra parte la evolución de los salarios reales en la economía es un elemento que pudo haber jugado un papel importante en el rápido crecimiento del empleo independiente en la última década, ejerciendo su influencia simultáneamente por el lado de la oferta y la demanda. Los mayores salarios reales pudieron haber impulsado formas de contratación alternativas por parte de los empresarios. No obstante, la dinámica de la masa salarial —asociada en gran medida con la evolución de la tasa de salarios— parece igualmente asociada con las oportunidades de empleo por cuenta propia, ya que en las actividades de este tipo de trabajadores prima la producción de bienes de consumo popular. Un elemento adicional que pudo haber jugado algún papel en la dinámica del empleo por cuenta propia es el tecnológico. En efecto, una creciente gama de actividades puede ser realizada crecientemente a pequeña escala, según lo evidencia la experiencia de múltiple países.

Así pues, aunque heterogéneo en su composición, el empleo por cuenta propia ha sido un tanto ajeno al ciclo económico en la última década. Las fluctuaciones de la actividad económica se manifestaron, principalmente, en una recomposición de actividades de distintas calidades y —en forma fundamental y consistente con lo anterior— en la variación de los ingresos reales. El Gráfico 3.13 permite ilustrar estos dos aspectos.

En las épocas de auge del mercado, el empleo precario (aquel con remuneraciones menores al mínimo) tiende a ser desplazado por el empleo mejor remunerado (con remuneraciones superiores) y con ello, las remuneraciones reales de los cuenta propia tienden a moverse en la misma dirección que el ciclo de actividad: ascenso en los auges y descenso durante los períodos recesivos. De esta forma, la reducción de los ingresos reales de estos trabajadores durante el período de crisis laboral 1982-1985 —de al menos 25%— es el equivalente a la irrupción del desempleo en el mercado asalariado.

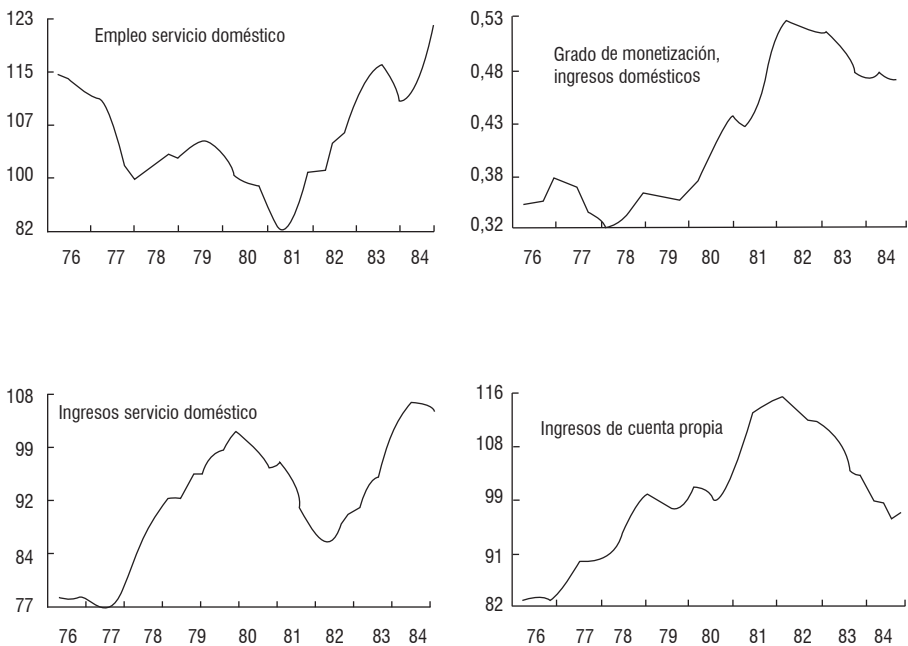
## 2. *EL EMPLEO CONTINGENTE*

Según vimos anteriormente, el servicio doméstico y el trabajo familiar tienen un comportamiento inverso al ritmo de actividad económica. El caso es particularmente claro en el servicio doméstico. La dinámica de este tipo de empleo refleja el influjo simultáneo de tendencias de largo plazo y factores coyunturales. El proceso de modernización de los mercados laborales ha significado, en el largo plazo, la desaparición paulatina del servicio doméstico y la transformación de su sistema de remuneraciones. Entre 1964 y 1980 el número de personas dedicadas al servicio doméstico tendió a reducirse sistemáticamente en términos absolutos, y el uso de pagos en especie fue dando paso a la monetización creciente de las remuneraciones. La continuidad de estas transformaciones de largo plazo estuvo

sujeta, en la última década, a los avatares de la creación de alternativas de empleo en otros sectores de la economía.

El servicio doméstico funcionó en la última década, entonces, como un mercado residual. En el quinquenio expansivo inicial, el empleo descendió en términos absolutos (véase Gráfico 3.14) y las remuneraciones reales aumentaron considerablemente en medio de una rápida monetización. En el quinquenio recesivo subsiguiente se revirtieron parcialmente algunas de estas tendencias: el empleo volvió a aumentar, los salarios reales siguieron el ciclo económico y el grado de monetización de las remuneraciones volvió a disminuir.

**GRÁFICO 3.14. ASPECTOS BÁSICOS DEL EMPLEO DOMÉSTICO**



Nota: Índices 1980 = 100, promedios móviles.

### C. EL ROL DEL SECTOR INFORMAL

Una apreciación del rol del sector informal en los mercados de trabajo puede hacerse consultando a los dos significados con los cuales se asocia usualmente dicho concepto: la pequeña escala y la sensibilidad a las fuerzas del mercado por el alcance limitado de reglamentaciones de todo tipo. En el primer sentido, el concepto sirve para ilustrar la atomicidad del mercado de trabajo. Las cifras recientes indican que al menos cinco de cada nueve trabajadores en las grandes ciudades están vinculados a establecimientos de menos de diez trabajadores. En las diez grandes áreas metropolitanas parecen existir hoy en día al menos 1.200.000 unidades de tipo informal. Mirado desde el punto de vista opuesto, los establecimientos grandes —con más de cien trabajadores incluyendo los trabajadores estatales— emplean algo menos de uno de cada cuatro trabajadores. La informalidad en este sentido es un fenómeno generalizado en el sector urbano, pues es elevado en casi todas las ramas de actividad (véase el Cuadro 3.6). Sin embargo, solo tres ramas concentran el 80% del empleo informal: comercio, servicios e industria manufacturera.

**CUADRO 3.6. DISTRIBUCIÓN Y PESO SECTORIAL DEL EMPLEO INFORMAL URBANO  
4 ÁREAS METROPOLITANAS PRINCIPALES, JUNIO-1984 (PORCENTAJES)**

	EMPLEO TOTAL	EMPLEO INFORMAL	INDICADORES DE INFORMALIDAD DEL EMPLEO			
			INFORMALIDAD	EN EMPRESAS 10 PERSONAS	EN EMPRESAS 5 PERSONAS	TRABAJADO- RES SOLOS
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
A. Actividades no especificadas	0,0	0,0	36,3	36,3	10,4	0,0
B. Agricultura/caza/silvicultura/pesca	1,1	1,1	55,1	54,2	44,1	15,8
1. Agricultura/caza	1,1	1,1	54,2	53,1	42,7	13,5
2. Silvicultura/extracción madera	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0
3. Pesca	0,0	0,0	78,2	78,2	78,2	71,1
C. Explotación de minas y canteras	0,4	0,0	13,4	12,3	7,0	3,7
1. Minas carbón	0,2	0,0	6,6	4,1	8,4	0,0
2. Petróleo y gas natural	0,1	0,0	5,7	5,7	2,8	0,0
3. Minerales metálicos	0	0,0	10,6	10,6	10,6	10,6
4. Otros minerales	0	0,0	60,1	60,1	33,8	25,1



**CUADRO 3.6. DISTRIBUCIÓN Y PESO SECTORIAL DEL EMPLEO INFORMAL URBANO  
4 ÁREAS METROPOLITANAS PRINCIPALES, JUNIO-1984 (PORCENTAJES)  
(CONTINUACIÓN)**

	EMPLEO TOTAL	EMPLEO INFORMAL	INDICADORES DE INFORMALIDAD DEL EMPLEO			
			INFORMALIDAD	EN EMPRESAS 10 PERSONAS	EN EMPRESAS 5 PERSONAS	TRABAJADO- RES SOLOS
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
D. Industria manufacturera	24,9	19,4	42,3	42,3	32,9	11,9
1. Alimentos/bebidas/tabaco	3,6	2,6	39,1	39,0	29,4	4,6
2. Textiles/cuero	9,2	8,6	50,6	50,5	41,5	20,0
3. Madera/muebles	2,0	2,7	72,4	72,4	58,1	16,7
4. Papel/imprenta/editorial	1,6	0,9	30,9	31,6	21,1	4,3
5. Quím/derivados petróleo y carbón/caucho	2,6	0,6	11,8	11,7	5,9	0,6
6. Minerales no metálicos	1,0	0,7	36,2	35,9	26,3	4,9
7. Metálicas básicas	0,4	0,2	23,8	24,9	12,7	2,7
8. Maquinario/equipo p. metálicos	3,7	2,3	33,0	33,0	23,3	7,3
9. Otras manufacturas	0,6	0,9	76,8	76,8	68,0	31,3
E. Electricidad/gas/agua	0,7	0,0	1,9	1,9	1,3	1,3
1. Electricidad/gas/vapor	0,5	0,0	2,8	2,8	1,9	1,8
2. O. Hidráulico y suministro agua	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F. Construcción	6,8	7,3	58,4	59,0	49,1	21,4
G. Comercio y hotelería	25,2	35,4	76,0	75,8	66,0	29,4
1. Comercio al por mayor	0,9	0,7	44,7	44,4	31,2	6,1
2. Comercio al por menor establecimientos	17,8	24,5	74,7	74,4	65,6	27,6
3. Restaurantes y hoteles	3,8	5,3	76,2	75,9	57,4	11,3
4. Comercio callejero	2,8	4,8	94,4	94,4	91,2	72,6
H. Transporte/almacenamiento/ comunicaciones	6,1	5,8	51,6	51,6	48,6	34,0
1. Transporte y almacenamiento	5,6	5,7	55,8	55,7	52,6	36,8
2. Comunicaciones	0,5	0,0	3,4	4,2	2,6	1,7
I. Finanzas/seguros/bienes inmuebles/servicios a las empresas	7,3	3,7	27,8	38,3	32,1	14,5
1. Establecimientos financieros	2,1	0,1	3,4	3,6	2,1	0,2
2. Seguros	0,6	0,2	1,7	16,7	12,0	2,4
3. Bienes inmuebles y servicios a empresas	4,6	3,4	40,2	56,5	48,0	22,5

**CUADRO 3.6. DISTRIBUCIÓN Y PESO SECTORIAL DEL EMPLEO INFORMAL URBANO  
4 ÁREAS METROPOLITANAS PRINCIPALES, JUNIO-1984 (PORCENTAJES)  
(CONTINUACIÓN)**

	EMPLEO TOTAL	EMPLEO INFORMAL	INDICADORES DE INFORMALIDAD DEL EMPLEO			
			INFORMALIDAD	EN EMPRESAS 10 PERSONAS	EN EMPRESAS 5 PERSONAS	TRABAJADO- RES SOLOS
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
J. Servicios/Comunicación social/personales	27,6	27,6	53,5	55,8	51,1	34,8
1. Administración pública y defensa	3,8	0,0	0,4	0,3	0,2	0,1
2. Saneamiento	0,3	0,0	7,4	7,4	5,2	1,3
3. Sociales y comunicación conexos	7,9	2,2	14,9	20,0	16,5	5,7
4. Diversión y esparcimiento	1,4	0,8	33,9	42,2	29,8	9,1
5. Personales	14,1	24,1	92,8	93,5	87,6	63,4
a. Servicio no doméstico	8,4	13,6	87,9	89,2	79,5	50,2
b. Servicio doméstico	5,7	10,5	100,0	90,3	99,5	84,2
6. Organizaciones internacionales y otros	0,0	0,0	33,3	33,3	22,2	11,1
K. Total empleo	100,0	100,0	54,9	55,6	48,1	24,8

Metodología: la misma del Cuadro 2.5.

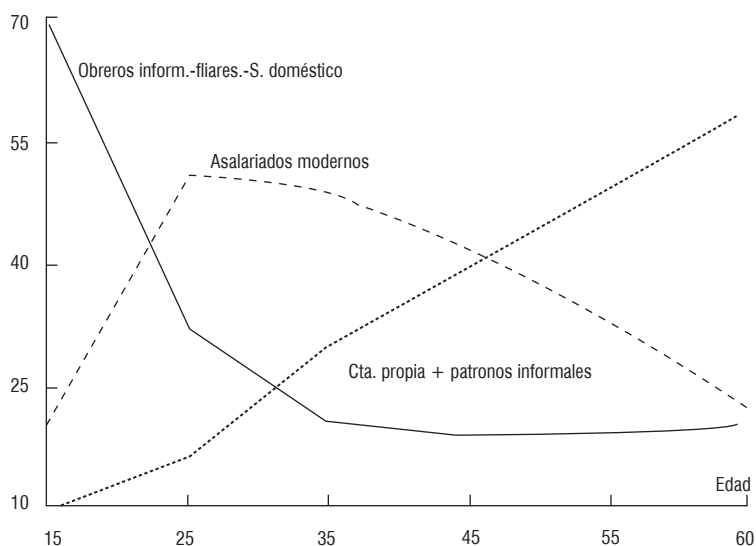
Notas: (3) empleo informal según DANE + empleo total cada sector.

Fuente: DANE, *Encuesta nacional de hogares*, etapa 44, junio de 1984.

La informalidad, entendida en la anterior acepción, ha registrado, sin embargo, una transformación considerable en la última década. El empleo en los pequeños negocios ha dejado de ser la opción precaria de supervivencia de ciertos grupos de la población y es cada vez más una alternativa para todos. Las diferencias que existieron en la fase de conformación de la fuerza de trabajo urbana entre los sectores formal e informal —en cuanto sexo, estado civil, parentesco y lugar de origen— se han ido borrando con el tiempo. Las diferencias en los niveles educativos de uno y otro sector (mayores en el formal que en el informal) se han ido también reduciendo a medida que ha aumentado la escolaridad media de la fuerza de trabajo, aunque todavía subsisten diferencias importantes. Por otra parte, desde el punto de vista demográfico —y este fue el primer sentido en el que se usó el término dos décadas atrás— solo queda hoy entre ambos sectores una diferencia de edades. El sector informal juega el doble papel de puerta de entrada y puerta de salida de la actividad laboral (véase Gráfico 3.15): en los jóvenes, casi

el 70% de los empleados se vincula a actividades “informales”, como ayudantes familiares, servidores domésticos o asalariados de pequeños establecimientos, especialmente comerciales. Por otra parte, la mayoría de las personas activas con más de 50 años son trabajadores por cuenta propia o patronos, en actividades igualmente informales. En la edad productiva plena —de 25 a 50 años— tiende a primar una vinculación como asalariado en el sector moderno, privado o estatal.

**GRÁFICO 3.15. CICLO DE VIDA LABORAL**



Fuente: Hugo López, Informe a la Misión de Empleo con base en DANE (ENH44/1984)

Con el cierre paulatino de las diferencias entre los sectores formal e informal se ha hecho más evidente el otro significado con el cual se asocia el concepto de informalidad. Las economías formal e informal han presentado pautas distintas de comportamiento frente al ciclo económico, estrechamente relacionadas con las diferencias ya analizadas entre los empleos asalariados y no asalariados. Aunque no todo el empleo no asalariado es “informal” (se suelen excluir de él los profesionales y técnicos que laboran independientemente), la mayor parte lo es: el 92,4% en las cuatro principales áreas metropolitanas. Y si bien tampoco todo el empleo informal es no asalariado (al incluir al servicio doméstico y los asalariados de las pequeñas empresas), la mayoría sí lo es: el 54%. Por ello las tendencias del empleo no asalariado pueden tomarse como indicativo de las tendencias del empleo informal. En este sentido, vale la pena repetir las conclusiones de las dos secciones anteriores: mientras el empleo asalariado tiende a ajustarse al ciclo por el juego de cantidades (de empleo, desempleo y

participación), el movimiento de la oferta y la demanda afecta más directamente la calidad del empleo y el nivel de ingresos en el componente no asalariado del mercado. Aunque ni las remuneraciones asalariadas ni el monto del empleo no asalariado son completamente ajenos al ciclo de la actividad económica, este tiende a afectar principalmente las cantidades en el primero y las remuneraciones en el segundo.

La distinta flexibilidad en precios (ingresos) o cantidades (empleo) es entonces el rasgo que permite distinguir hoy los sectores formal e informal de la economía. Son, pues, sectores distintos pero interconectados. Esta última ha sido quizás la conclusión más importante de los estudiosos del sector informal en la última década. De la idea de compartimentos estancos marcada por abismos demográficos —versión extrema del dualismo clásico de los años sesenta— se pasó a destacar las interconexiones entre ambos sectores. Se descubrieron inicialmente las interconexiones productivas y reproductivas —compraventa de insumos y productos, subcontratación de procesos—, pero también obtención de ingresos suplementarios para la supervivencia. Finalmente, se han descubierto las interconexiones macroeconómicas: respuestas distintas y relacionadas ante variaciones cíclicas del producto y la distribución del ingreso. En el sentido dinámico, pues, el sector informal no solo ha de verse como expresión de las limitaciones estructurales del sistema salarial moderno para cubrir a toda la población, sino como manifestación de los desarreglos cíclicos de nuestra economía. El avance de la investigación sobre el sector informal en este último sentido —la revelación paulatina de las interconexiones de las actividades informales con el resto de la economía— ha permitido ampliar asimismo la gama de opciones de política económica orientadas al sector, según veremos en un capítulo 9 de este informe.

#### **D. EDUCACIÓN Y EMPLEO**

La revolución educativa que ha experimentado el país se ha reflejado con vigor en el mercado de trabajo urbano en la última década. Entre 1976 y 1984, el número de años escolares cursados por un trabajador promedio en las cuatro grandes ciudades colombianas aumentó de 6,9 a 7,6 (Cuadro 3.7). De hecho, según vimos en el capítulo 1 de este informe, cuatro de cada cinco trabajadores que ingresaron al mercado laboral durante estos años tenían al menos alguna educación secundaria. Aunque la escolaridad media de las personas laboralmente inactivas aumentó también en este período, la diferencia entre el nivel educativo de las personas activas e inactivas se amplió significativamente (de 0,7 a 1,1 años).

**CUADRO 3.7. EDUCACIÓN PROMEDIO DE LOS TRABAJADORES DE LAS CUATRO GRANDES CIUDADES (NÚMERO DE AÑOS CURSADOS)**

	1976	1980	1984
<b>I. Grandes categorías laborales</b>			
Población de edad de trabajar	6,5	6,9	7,1
Población inactiva	6,1	6,3	6,5
Población económicamente activa	6,8	7,3	7,6
Población ocupada	6,9	7,3	7,6
Población desempleada	6,8	7,5	7,7
<b>II. Según posición ocupacional</b>			
Asalariados privados	7,0	7,5	7,9
Asalariados públicos	9,6	10,2	10,6
Cuenta propia	5,7	6,1	6,5
Patronos	8,7	9,2	9,4
Servicios domésticos	3,4	3,6	4,0
Trabajadores familiares	5,9	6,3	6,7
<b>III. Según sector económico</b>			
Industria	6,7	7,1	7,5
Electricidad, gas y agua	7,8	8,0	9,4
Construcción	5,2	5,5	6,1
Comercio	6,3	6,9	7,1
Transporte	6,3	7,0	7,3
Sector financiero y servicios a las empresas	9,7	10,6	10,7
Servicios personales y comunales	6,8	7,4	7,8

Fuente: Misión de Empleo.

Los niveles de escolaridad media difieren significativamente en los distintos sectores de la economía. Los sectores financieros, de servicios a las empresas y electricidad, gas y agua concentran una proporción relativamente alta de la fuerza de trabajo más calificada. La industria, el comercio y el transporte tienen, por otra parte, niveles educativos similares al promedio, mientras en la construcción los requisitos escolares continúan siendo relativamente bajos. En el sector de servicios, la educación promedio es similar a la del conjunto de los trabajadores; este promedio esconde, sin embargo, las grandes diferencias que existen entre los servicios del Estado, que demandan una fuerza de trabajo muy educada, según vimos en una sección anterior de este capítulo, y el servicio doméstico, donde se concentra la fuerza laboral menos calificada.

Este hecho se aprecia con claridad en el Cuadro 3.7 cuando se calcula la escolaridad media de la fuerza de trabajo en las distintas posiciones ocupacionales. Según este cuadro, los trabajadores del sector público y los patronos tienen los niveles educativos más altos en Colombia, al igual que en otros países. Los asalariados del sector privado tienen un nivel educativo ligeramente superior al promedio en las grandes ciudades, mientras los trabajadores familiares y por cuenta propia y, particularmente, el servicio doméstico, tienen niveles escolares relativamente bajos. Como, según vimos en la sección anterior, una proporción alta de estas últimas posiciones ocupacionales se concentran en actividades informales, existe una disparidad importante entre los niveles educativos de la fuerza laboral en los sectores formal e informal de la economía.

La absorción de la fuerza de trabajo más educada se ha dado en Colombia solo muy parcialmente a través de un crecimiento rápido de aquellos sectores intensivos en el uso de mano de obra calificada. El sector financiero y de servicios a las empresas tuvo un crecimiento acelerado en la última década, pasando de representar el 5,9% del empleo en las cuatro grandes ciudades en 1976 a 7,7% en 1984. Sin embargo, el crecimiento del empleo público fue inferior al del empleo total (disminuyó del 12,1% al 10,5% del empleo en las grandes ciudades entre 1976 y 1984). Como un todo, el rápido crecimiento de los sectores con requisitos escolares altos no constituyó, así, el mecanismo más importante de generación de puestos de trabajo para una fuerza de trabajo cada vez más educada. De esta manera, la absorción de esta fuerza de trabajo dependió, ante todo, de la reclasificación masiva de los puestos de trabajo, es decir, de la sustitución gradual de los trabajadores menos calificados por aquellos con mayores niveles educativos en todas las ocupaciones. Este hecho se ha reflejado en un aumento paralelo y relativamente similar de la educación promedio de los trabajadores en todas las posiciones ocupacionales y sectores económicos, y estuvo acompañado de una reducción significativa de los ingresos relativos de los trabajadores más educados, según veremos en una sección posterior de este capítulo.

## **V. LA DINÁMICA DE LA OFERTA LABORAL**

La fuerza de trabajo urbana aumentó en los últimos diez años a un ritmo alto pero decreciente: 5,2% en el segundo quinquenio de los setenta y 4,8% para el primer lustro de los ochenta. En las grandes ciudades donde se centrará el análisis de esta sección— el crecimiento fue un poco mayor, del 5,3%, pero se redujo a un ritmo algo más rápido (0,16 puntos anuales). El crecimiento de la oferta laboral reflejó el impacto de dos procesos diferentes: por una parte, las fuerzas puramente demográficas y, por otra, el comportamiento de la participación laboral,

en cuya determinación interactúan fuerzas demográficas sociales y propiamente económicas.

## **A. LA EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA**

De acuerdo con las conclusiones del capítulo 1, el avance sustancial de la transición demográfica ha significado una transformación radical de las tendencias de crecimiento poblacional en las tres últimas décadas. Tras haber alcanzado su máximo a finales de los años cincuenta —cuando aumentó al 5,9% anual—, el ritmo de crecimiento de la población urbana ha descendido sistemáticamente, hasta alcanzar una tasa del 2,7% anual promedio en el último quinquenio. Con cierto rezago, la población en edad de trabajar (definida como la población mayor de 12 años) ha seguido una evolución similar: alcanzó su crecimiento máximo en el primer quinquenio de los setenta (cuando aumentó al 5,2% anual promedio) y descendió sistemáticamente a partir de entonces, alcanzando una tasa media de 3,4% en lo corrido de los años ochenta.

La transición demográfica tuvo dos efectos adicionales sobre la fuerza de trabajo en la última década. El primero se relaciona con la estructura de edades de los trabajadores, entre los cuales predomina la población joven pero en proceso de progresivo envejecimiento: la edad promedio de la población urbana aumento de 23,3 en 1975 a 25,6 en 1985 y la de aquella en edad de trabajar de 30,5 a 32,2. Este elemento jugó sin duda un papel esencial en la flexibilidad y sensibilidad que registró el mercado laboral en este período. El segundo efecto fue el crecimiento acumulado de una fuerza de trabajo potencial cuya participación efectiva en el mercado laboral dependió de los cambios en las circunstancias económicas.

## **B. LA PARTICIPACIÓN LABORAL**

### **1. LOS HECHOS BÁSICOS**

La considerable desaceleración en el crecimiento poblacional en los últimos diez años no se manifestó totalmente sobre el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, debido al crecimiento de la tasa de participación laboral. La tasa de participación laboral urbana tuvo en la última década una tendencia creciente, en medio de considerables oscilaciones a lo largo del ciclo económico. En este período la tasa global pasó de 49,7% en 1976 a 56,5% en 1985. Las implicaciones de este cambio se aprecian mejor cuando se considera que ello implicó un aumento de la fuerza de trabajo 50% mayor a la que podría esperarse por el

mero crecimiento de la población. Visto de otra forma, la creciente participación laboral contrarrestó parcialmente la disminución del ritmo de expansión de la fuerza de trabajo que habría generado la desaceleración demográfica.

El Cuadro 3.8 confirma que, aunque el crecimiento de la fuerza de trabajo en las cuatro grandes ciudades fue mayor al de la población en edad de trabajar o al de la población total, dicho ritmo fue decreciente en todo el período, especialmente en el caso de los hombres. Por el contrario, la mayor participación femenina contrarrestó justamente el menor crecimiento poblacional, de forma tal que el aumento fue constante durante el período.

**CUADRO 3.8. TENDENCIAS DE CRECIMIENTO DE LA FUERZA DE TRABAJO, 1976–1986**

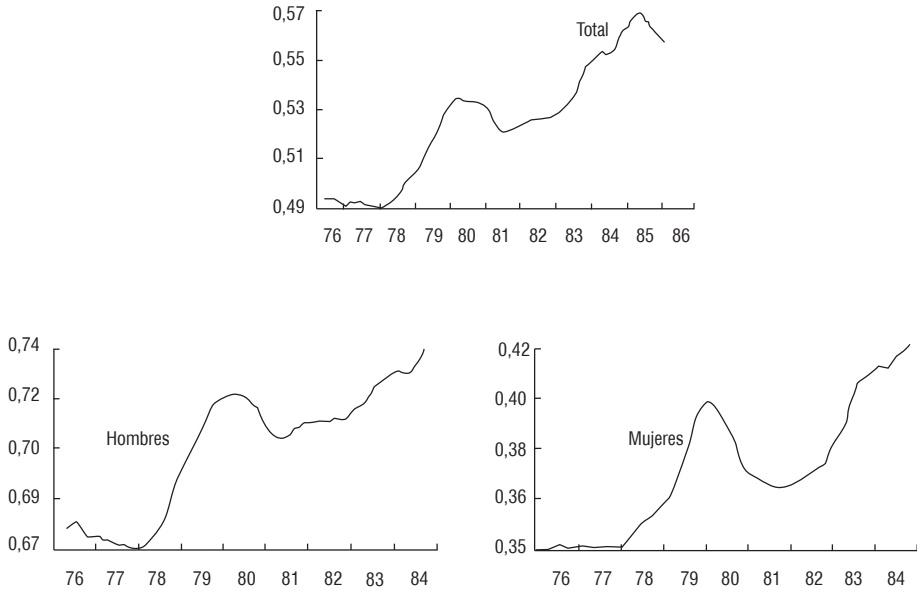
	CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL	ANÁLISIS DE TENDENCIA	
	1976 – 1986	CONSTANTE	TENDENCIA
Población total	3,6	4,0	-0,09
Población en edad de trabajar	3,9	4,9	-0,18
Población económicamente activa	5,3	5,9	-0,10
Hombres	5,0	6,0	-0,16
Mujeres	6,0	6,0	-0-
Asalariado	5,4	7,6	-0,42
Independiente	7,4	6,7	0,01
Contingente	2,6	-8,8	2,16

Nota: datos derivados de regresiones de la tasa de crecimiento de cada variable contra el tiempo para el período 1976(I) a 1986(I)—excepto PEA de hombres y mujeres que corresponde a 1976(I)-1985(I)—. En el análisis de tendencias, la constante puede interpretarse como la tasa de crecimiento del período inicial (1976) y la tendencia como el ritmo anual de disminución de dicha tasa.

Este notable crecimiento de la participación laboral (Gráfico 3.16) se produjo a lo largo de una sucesión alternada de fase de estabilidad (1976-1977 y 1981), ascenso rápido (1978 y 1983-1984) y descenso abrupto (1980 y 1985), lo cual condujo a una inestabilidad enorme en el crecimiento de la fuerza de trabajo (el crecimiento anual de esta fluctuó entre tasas de 1% como en 1981 y del 8% como en 1983). Dicho crecimiento cíclico de la participación laboral fue común para hombres y mujeres.



**GRÁFICO 3.16. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL, 1976-1986**



Fuente: Misión de Empleo con base en DANE, encuestas de hogares.

## 2. LAS TEORÍAS

En la explicación del comportamiento de la tasa de participación han existido en el país dos orientaciones básicas entre los investigadores. Han sido numerosos los estudios que han encontrado en los atributos de la población —sexo, edad, educación— y en las estructuras familiares —tamaño, composición— los factores que permiten explicar la *estructura* de la participación laboral, es decir las diferencias de esta entre los distintos grupos de la población<sup>17</sup>. De estos estudios se deriva que los hombres participan más que las mujeres, que existe un ciclo vital de la participación que alcanza su máximo en la edad adulta y es

<sup>17</sup> El estudio más riguroso sin duda es el de Rakesh Mohan “Labor Force Participation in Developing Metropolis: Does sex matter?”, *World Bank Staff Working Papers*, núm. 749, 1985. Los diversos trabajos de la Corporación Centro Regional de Población han hecho aportes valiosos a este enfoque. En especial véase Álvaro Reyes *et al.* *Determinantes de la participación laboral en Colombia: Un análisis econométrico*. Un trabajo más reciente es el de Thierry Magnac, *La oferta laboral de las mujeres casadas en Colombia entre 1981 y 1985*, Laboratoire d’Économie Politique, École Normale Supérieure, París, 1986. Véase un resumen de esta literatura en Maldonado Guerrero *op. cit.*

menor en las edades extremas, que la educación estimula la participación laboral, que las labores domésticas y que la presencia de hijos disminuye la probabilidad de participación laboral de las mujeres. Ha sido esta pues, una orientación de investigación que se ha concentrado en los determinantes *microeconómicos* de la participación laboral *potencial* que permiten identificar los movimientos de una función de oferta a lo largo del tiempo.

La otra orientación en los estudios sobre este tema ha enfatizado, por el contrario, la respuesta *dinámica* de la participación laboral ante los requerimientos del sistema económico y familiar o ante los estímulos propiamente del mercado de trabajo. Existen en esta orientación dos versiones distintas. En la primera<sup>18</sup> se ha interpretado la creciente participación laboral como la respuesta racional de las familias ante las limitaciones del sistema salarial moderno, para proveer oportunidades de supervivencia y reproducción familiar. La vinculación de personas a la actividad informal es así el resultado de este estímulo estructural a la participación. En la segunda<sup>19</sup> se ha destacado que la participación laboral *efectiva* puede entenderse mejor a partir de los incentivos y posibilidades que genera la actividad económica. De acuerdo con este enfoque, la participación laboral registra, en ciertas etapas del ciclo económico y demográfico, un alto grado de endogeneidad a las condiciones del mercado.

### 3. LA EVIDENCIA EMPÍRICA

El examen de la evidencia empírica de la última década realizado en los diversos trabajos de la Misión indica que los enfoques anteriores son en gran medida complementarios. La evolución demográfica explica en gran medida las tendencias de largo plazo de la tasa de participación. La estructura etárea de la población experimentó un envejecimiento progresivo en la última década. En este proceso aumentó gradualmente la proporción de la población en aquellos grupos de edad en los cuales la participación laboral es más alta (20-29 años). Este “progreso de la onda demográfica” contribuyó, sin duda, al aumento persistente de la tasa de

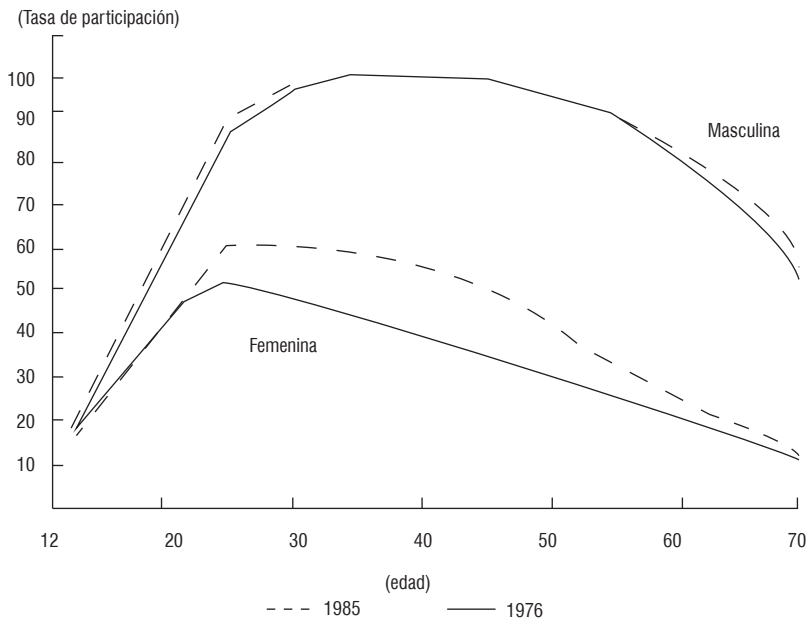
---

<sup>18</sup> Este ha sido el resultado de las investigaciones sobre empleo en la Facultad de Economía de la Universidad los Andes. Véase especialmente Ulpiano Ayala, *El empleo en las grandes ciudades colombianas* CEDE, 1981.

<sup>19</sup> Las ideas originales de este enfoque pueden encontrarse en *Coyuntura Económica*. “Empleo y salarios”, diciembre de 1984. Hugo López C. “El comportamiento de la oferta laboral y de la tasa de desempleo: Indeterminación teórica e incertidumbre empírica”, *Lecturas de Economía*, enero-abril de 1985, hace una presentación formal de este punto de vista. Finalmente, Juan Luis Londoño, “La dinámica laboral...”, *op. cit.*, hace una estimación empírica de las ideas aquí expuestas.

participación. La importancia de este factor se aprecia mejor al considerar las diferencias en la intensidad de la participación laboral que se presentan en las distintas edades (véase Gráfico 3.17). Para los hombres la participación laboral asciende sistemáticamente desde los 12 hasta los 29 años, a partir de allí y hasta los 55 se mantiene a su máximo nivel —alrededor del 98%—, y desciende gradualmente desde entonces. La participación femenina también registra un ciclo muy acentuado, que alcanza su máximo nivel alrededor de los 30 años para descender sistemáticamente desde entonces.

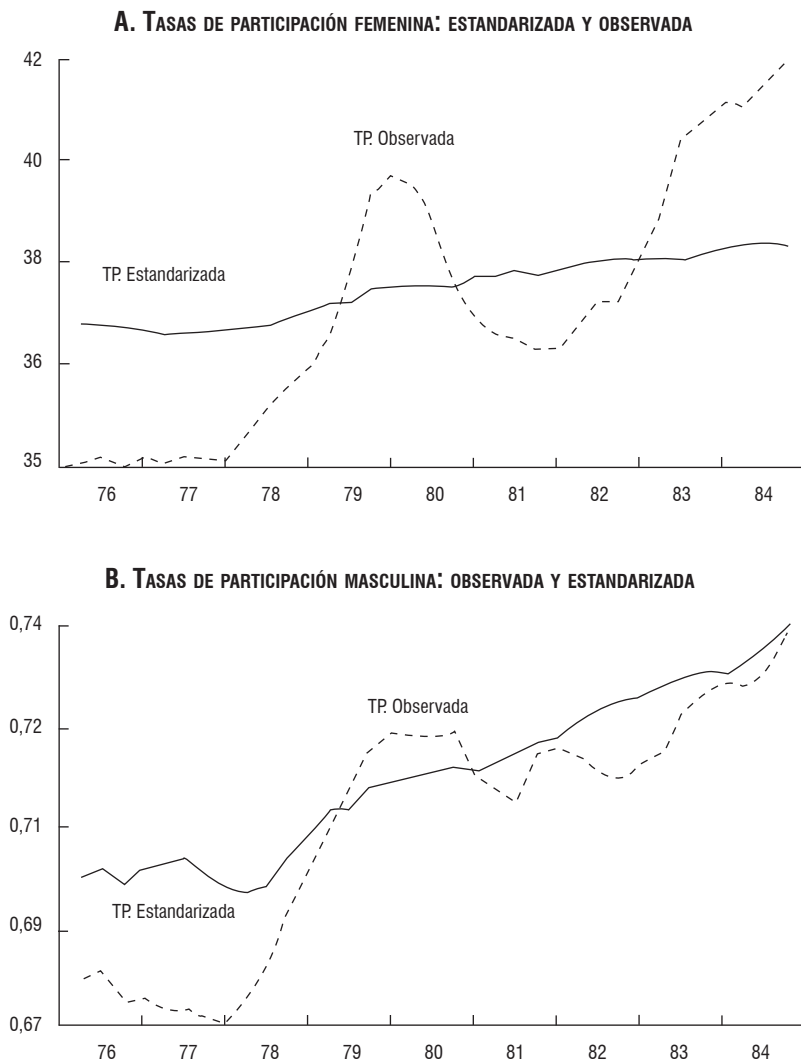
**GRÁFICO 3.17. PARTICIPACIÓN LABORAL POR SEXO Y EDAD, 1976-1985**



El efecto del cambio en la estructura etárea sobre la participación global puede aislarse si se “estandariza” la misma, es decir, si se aplican tasas de participación específicas estables para cada grupo de edad a la evolución de la composición de edades de la población. Los resultados se presentan en el Gráfico 3.18. Como se puede apreciar, el cambio en la estructura de edades generó al menos la mitad del aumento en la participación laboral en los diez últimos años. Este efecto tuvo una mayor incidencia para los hombres (donde explica el 73% de la mayor participación) que en la mujeres (donde apenas estaría asociado con el 26% de este cambio).

En este último caso la evolución de la estructura familiar parece haber jugado un papel igualmente importante. Por una parte, el tamaño medio de los hogares

**GRÁFICO 3.18. TASAS DE PARTICIPACIÓN ESTANDARIZADA Y OBSERVADA**



Nota: metodología estandarizada con las tasas promedio de 1979, que fueron máximas para todas las edades.

urbanos se redujo de 5,4 a 4,6 personas en el breve lapso de diez años. El menor número de hijos impulsó la mayor participación de las mujeres, especialmente en las edades adultas. Por otra parte, las modalidades civiles bajo las cuales los colombianos establecen lazos familiares se modificaron notablemente en la última década. Como las mujeres separadas y en unión libre presentan los mayores niveles de actividad laboral, el viraje hacia dichas modalidades civiles

contribuyó a la expansión de la participación femenina. De hecho, la reducción del porcentaje de mujeres casadas (de 40,6% al 34,3% en las mayores de 14 años) y solteras (42,7 al 39,0%), y el aumento simultáneo de aquellas unidas libremente (5,3 al 9,8%) y separadas (3,9 al 9,3%) estuvo asociado con otro 25% del aumento de la participación femenina en este período (véase nuevamente el Gráfico 3.17).

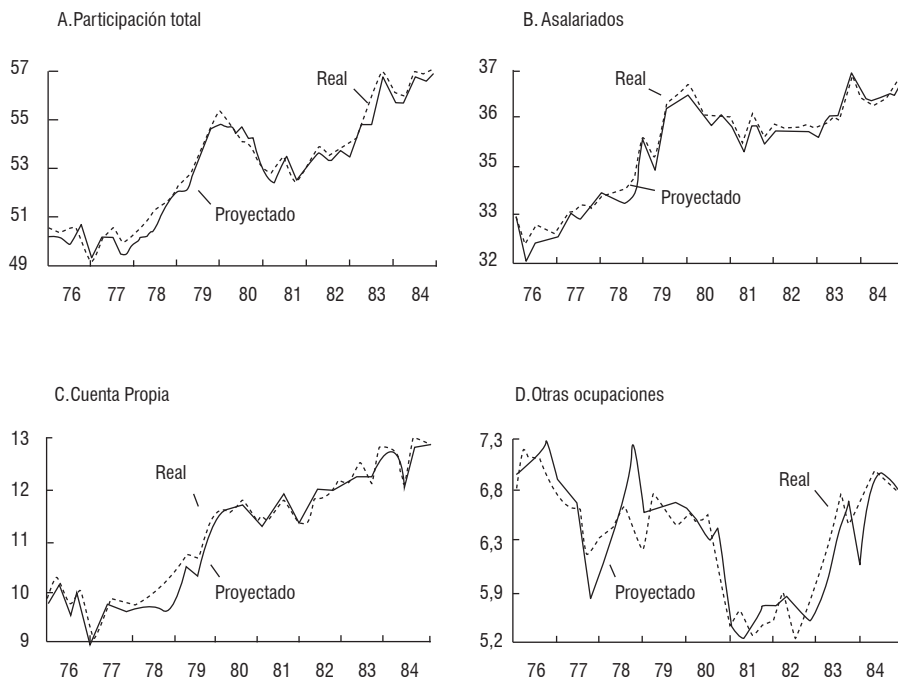
No obstante, la evolución de los factores demográficos y familiares es insuficiente para explicar adecuadamente los niveles, tendencias y variaciones cíclicas de la participación laboral en Colombia. La evidencia empírica indica que el enfoque demográfico debe complementarse con un enfoque propiamente económico para dar cuenta en forma completa de la evolución de la oferta laboral. En efecto, la participación laboral parece haber sido inducida en gran medida por los estímulos y requerimientos del mercado de trabajo. En la medida en que la actividad laboral registra componentes de dinámica dispar —asociados como vimos anteriormente con el régimen contractual bajo el que se realiza la actividad— los estímulos y requerimientos se manifiestan en forma distinta entre estos componentes.

Para corroborar esta hipótesis, la dinámica de la participación laboral efectiva en los distintos componentes del mercado se estimó mediante procedimientos econométricos, con los cuales se trató de captar la respuesta de esta ante los estímulos y desequilibrios del mercado. Los resultados fueron muy satisfactorios. El valor y signo de los coeficientes son altamente significativos si se juzga por las pruebas estadísticas tradicionales (véase Cuadro 3.9), y la bondad de las estimaciones es mayor si se juzga por la capacidad predictiva de la dinámica temporal de la participación en este período (en el Gráfico 3.19 se contraponen las proyecciones de los modelos anteriores con la participación observada en cada uno de los mercados). Los resultados indican que la participación laboral efectiva está gobernada por una mezcla de señales de precio y cantidad que inducen en ella una respuesta bastante rápida. La mayor parte de estos ajustes a las señales del mercado se realizan en períodos de un año, pues la mediana del rezago —es decir, el lapso requerido para lograr el 50% del ajuste— es apenas algo mayor a los seis meses.

**CUADRO 3.9. MODELO DE LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN DE MERCADO**

	PIB	SALARIO	DESEMPLEO	INGRESOS CUENTA PROPIA	REZAGO MEDIO	R <sup>2</sup>
Asalariado	0,31	0,34	-	-	3,8	0,85
Independiente	0,52	0,97	0,17	-	2,9	0,91
Contingente	-1,00	-	0,24	-0,63	1,5	0,78
Total (suma ponderada)	0,52	0,40	0,15	-0,15	3,2	

Nota: se suman los empleados más los desempleados que buscan trabajo en dicha posición para obtener la tasa de participación ocupacional. Los modelos han sido estimados con una estructura de ajuste parcial que se estima mediante la transformación de Koyck. En el cuadro se presentan las elasticidades totales derivadas de este método.

**GRÁFICO 3.19. TASAS DE PARTICIPACIÓN OCUPACIONALES: REALES Y PROYECTADAS**

Fuente: Misión de empleo, cálculos según modelos anexas.

Analíticamente, las estimaciones captan la dinámica dispar de la participación laboral en los distintos mercados. La participación asalariada tiene simultáneamente movimientos más estables y más estrechamente conectados con el ritmo de actividad. La participación directa en los mercados de bienes —como trabajadores independientes— tiene un comportamiento más inercial, pero también una conexión evidente con los salarios reales y el desempleo. Por último, la participación en las modalidades contingentes es la más volátil y sensible a los desequilibrios del mercado.

La participación asalariada tiene dos componentes: una tasa mínima (la tercera parte) exógena, y una fracción endógena que responde sensiblemente a las señales de actividad y precios del propio mercado. El mayor ritmo de actividad y los mayores salarios reales alientan la participación asalariada en forma significativa, con lo cual esta presenta un comportamiento claramente procíclico. La falta de respuesta identificable de la participación asalariada, ante los desequilibrios de los otros mercados, sugiere la movilidad reducida en tal dirección.

La participación por cuenta propia parece tener un mayor grado de inercia, pero también alguna endogeneidad a las condiciones del mercado. Aunque el

aliento inducido por el ritmo de actividad es significativo, parece ser más importante la elasticidad al nivel de remuneración en los mercados asalariados. Como se indicó anteriormente, ello puede deberse tanto a estímulos de demanda como a la sustitución entre uno y otro tipo de mano de obra. La participación laboral no contractual, por último, crece algo más en épocas de aumento del desempleo, pues una parte pequeña pero significativa de los trabajadores tiende a trasladarse hacia este segmento del mercado.

La participación laboral en el servicio doméstico y en el trabajo familiar refleja básicamente su carácter contingente y residual. La tendencia de largo plazo a desaparecer se ve interrumpida por la irrupción de desequilibrios en los otros mercados. Tanto el mayor desempleo, como la caída de ingresos del trabajo independiente induce un aumento en la participación bajo esta modalidad.

Así pues, la evidencia anterior indica que la participación efectiva en el mercado es por sí misma un mecanismo de ajuste ante los ciclos económicos, registrando una relativa endogeneidad a la evolución en las condiciones del mercado de trabajo. No solo los ingresos son responsables de los cambios en la oferta laboral —con efecto cierto, identificable y diverso en los mercados— sino que esta registra desplazamientos significativos ante los estímulos de la actividad económica y respuestas diversas ante los desequilibrios del mercado.

Así las cosas, la experiencia de la última década indica que la evolución de la oferta laboral no es completamente independiente del acontecer de la economía. Tras un período de alto crecimiento de la población, parece haberse conformado una fuerza de trabajo (“reserva”) potencial, no manifiesta abiertamente, que se desplaza desde otras actividades hacia el mercado de trabajo dependiendo de las oportunidades y requerimientos de este. Esta endogeneidad de la participación laboral evitó en los últimos diez años que la oferta de trabajo registrara con más fuerza la desaceleración demográfica, y con ello hizo más sensible la evolución del mercado al comportamiento de la demanda.

## **VI. LA DINÁMICA DE LOS INGRESOS URBANOS**

### **A. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES**

Desde el punto de vista meramente teórico, los ingresos de la población constituyen un elemento esencial de información sobre las características del sistema económico, y más específicamente, del mercado laboral. En esta pieza de información han centrado su atención, tanto los analistas macroeconómicos, como los estudiosos de la llamada microeconomía laboral. Para los primeros, la rigidez o flexibilidad del nivel y estructura de los salarios constituye un elemento esencial

en la caracterización del modo de funcionamiento del sistema económico como un todo, ya que determina el papel del mercado de trabajo en la transmisión de los impulsos de crecimiento o de las presiones inflacionarias. Los enfoques que se concentran en los flujos nominales (donde no se hace preciso diferenciar precios y cantidades) y la macroeconomía del desequilibrio (donde los movimientos de precios o cantidades no coinciden en la misma dimensión de tiempo) descansan, en gran parte, en la apreciación de un alto grado de rigidez laboral en tal sentido. Otros enfoques de análisis macroeconómico atribuyen un mayor peso a los precios relativos en la dinámica del sistema económico global. Desde esta perspectiva el análisis de los ingresos no está, pues, exento de importantes conexiones macroeconómicas.

Para los analistas de la economía laboral, los ingresos constituyen, a sí mismo, una pieza esencial en el estudio de las modalidades de funcionamiento propias de esta actividad. Al igual que en el caso anterior, los enfoques analíticos difieren enormemente según la apreciación del rol del sistema de precios en la regulación interna del mercado. Existen también posiciones extremas a este respecto, ya sea que nieguen la existencia de un mercado de trabajo propiamente dicho (afirmando así que la determinación de salarios y el empleo son procesos diferentes) o que proponen para este un análisis similar al del mercado de un bien o servicio particular. En esta disputa entre los microeconomistas del mercado de trabajo, la relevancia de la “segmentación” ha jugado un papel de primer orden, aunque su significación y sentido se ha erosionado en el debate. El término segmentación usualmente se ha utilizado como opuesto al concepto de competitividad, para referirse a mercado donde no existe suficiente sustituibilidad entre los distintos tipos de trabajos y por lo tanto, se desarrollan “segmentos” en los cuales subsisten disparidades sistemáticas de remuneración en condiciones de igualdad hipotética de la productividad. El término también ha sido utilizado para apreciar el grado de movilidad de la fuerza de trabajo, toda vez que de ello depende la persistencia de la falta de competitividad en el sentido anterior. Sin embargo, en las discusiones más recientes se ha atribuido un nuevo sentido al término para indicar la heterogeneidad en las normas o modalidades de desequilibrio y ajuste en los mercados. Desde esta perspectiva, el análisis de los ingresos tiene un enorme sabor microeconómico e institucional. Desde el punto de vista del análisis de la evolución de los ingresos en un período concreto, es preciso reconocer que estos están afectados por fuerzas de diversos orden y signo. El nivel, estructura y evolución de las remuneraciones es el resultado complejo de la interacción de factores sociales, políticos y propiamente económicos. En la presente sección nos concentraremos en aquellos factores de orden micro y macroeconómicos que afectan la evolución de los ingresos.



## **B. ANÁLISIS DE LOS INGRESOS URBANOS, 1975–1985**

### **1. LA MODERNIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE REMUNERACIONES**

El primer hecho destacado en la historia laboral de la década anterior lo constituye el cambio que se registró en la estructura de ingresos, según educación y sexo de la población. Si las considerables diferencias registradas en las décadas anteriores entre los ingresos de hombres y mujeres, o entre personas con y sin educación, constituían evidencia del grado de fraccionamiento, segmentación o falta de competitividad en los mercados urbanos, su evolución en la última década señala la velocidad y alcance de las transformaciones que han experimentado.

La discriminación de las mujeres en el mercado laboral se redujo notablemente en el lapso de los últimos diez años. El Gráfico 3.20 señala cómo el diferencial de ingresos en dicho período se redujo en casi 50%, hasta alcanzar hoy en día niveles que no son distintos aquellos prevalentes en los Estados Unidos en los últimos años.

Las remuneraciones para los trabajadores con distinto nivel educativo también registraron un rápido acercamiento en la última década. El diferencial entre personas con educación universitaria y sin educación se redujo casi a la mitad en este lapso (Gráfico 3.20), e igualmente se redujeron las diferenciales de ingreso para todos los niveles de educación. Con el rápido crecimiento de las oportunidades educativas en el país en los años setenta, las “rentas de escasez” percibidas por las personas educadas disminuyeron notablemente.

La estructura de ingresos de largo plazo fue, pues, flexible para acomodar cambios en la dotación de recursos de la economía, y para reducir gradualmente la discriminación de la mujer en el mercado de trabajo.

### **2. LA FORMACIÓN DE INGRESOS: RASGOS BÁSICOS Y MODELOS EXPLICATIVOS**

La formación de los ingresos laborales ha sido abordada por los economistas desde muy diversas perspectivas. Los factores de tipo microeconómico, macroeconómico o institucional han sido enfatizados por los diversos enfoques analíticos existentes. En el análisis de la microeconomía laboral usualmente se asocia la estructura de ingresos reales con la dotación de “capital humano” de la población trabajadora. En este enfoque, la educación y la experiencia laboral son los factores que contribuyen a explicar los diferenciales de ingresos entre los distintos tipos de trabajadores. De esta manera, las características de la oferta de trabajo determinan los ingresos relativos, sin que los factores de demanda, o el funcionamiento mismo del mercado, jueguen papel alguno en el proceso.

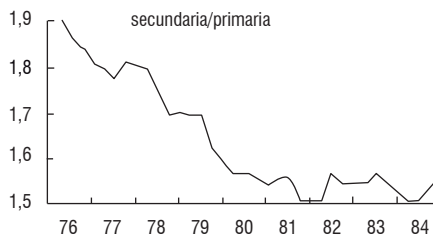
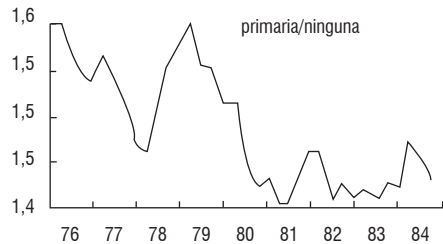
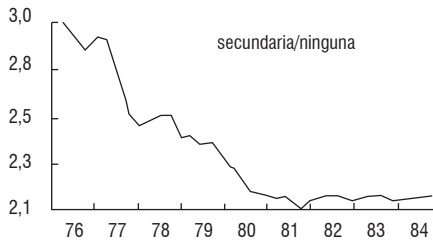
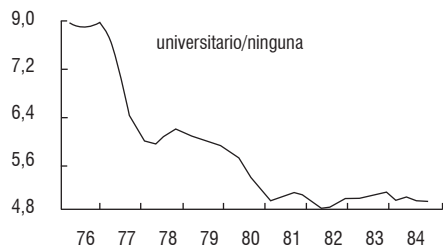
### GRÁFICO 3.20. ESTRUCTURA DE INGRESOS SEGÚN SEXO Y NIVEL EDUCATIVO

#### A. ESTRUCTURA DE INGRESOS SEGÚN SEXO



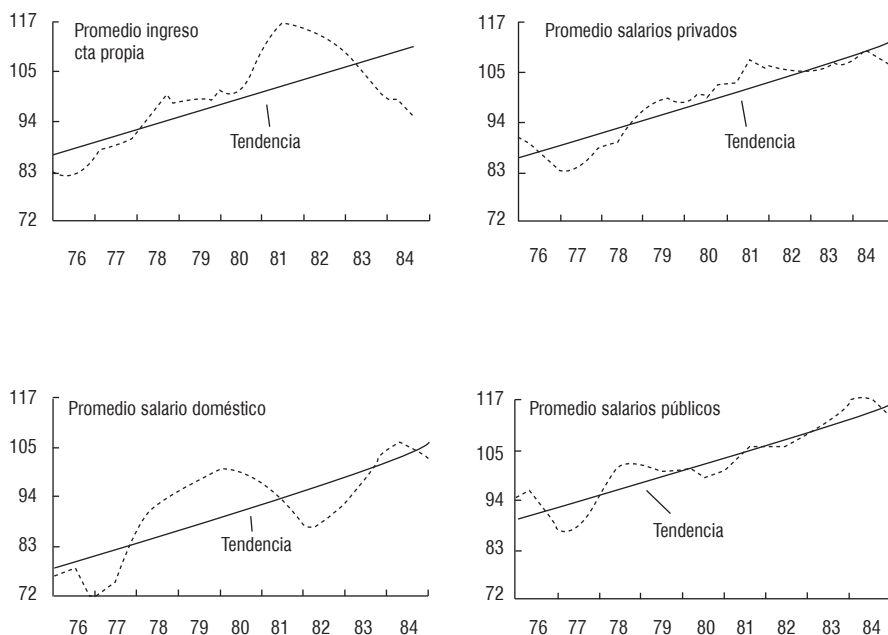
Fuente: Misión de empleo. Ingreso hombres / ingreso mujeres.

#### B. ESTRUCTURA DE INGRESOS SEGÚN EDUCACIÓN



Nota: ingresos de cada nivel educacional en relación a los ingresos de personas sin educación.  
Fuente: Misión de Empleo.

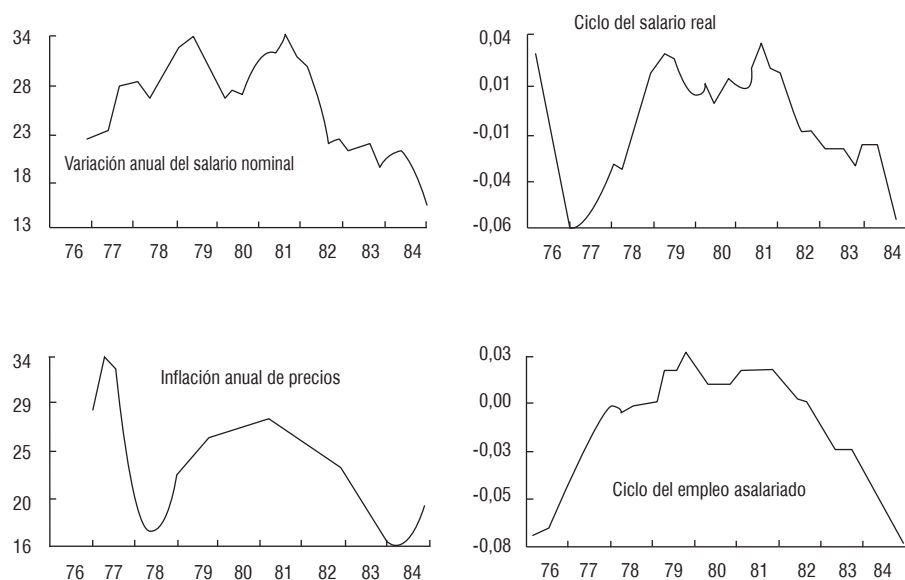
**GRÁFICO 3.21. INGRESOS REALES SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL: REAL Y TENDENCIA**



Fuente: Misión de Empleo. Índice 1980 = 100; promedios anuales.

El análisis de la dinámica de los ingresos nominales ha sido frecuentemente abordado desde otra perspectiva donde, haciendo a un lado las consideraciones de la oferta, se enfatizan justamente los elementos institucionales y del mercado como factores importantes. En la investigación laboral latinoamericana las modalidades institucionales de ajuste a la inflación —los esquemas más o menos explícitos de indización adoptados ante procesos inflacionarios usualmente fuertes y prolongados— y las políticas oficiales sobre remuneraciones han sido resaltadas como factores primordiales en la explicación de la formación de ingresos<sup>20</sup>. En otras latitudes ha predominado un mayor énfasis para esta explicación en los propios desequilibrios del mercado, donde las fluctuaciones de la demanda laboral —medidas usualmente a través de la tasa de desempleo— juegan el papel primordial en la evolución de los ingresos nominales.

<sup>20</sup> Para una discusión de los resultados de la investigación latinoamericana a este respecto véase J. Figueiredo, R. Frenkel, P. Meller y G. Rozenwrcel, *Empleo y salarios en América Latina*, Río de Janeiro: Programa ECIEL, 1985.

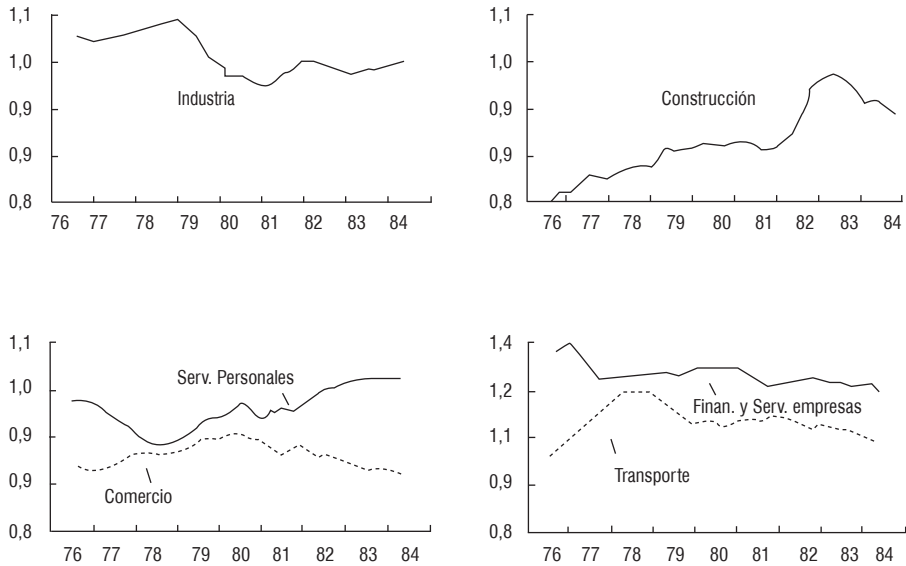
**GRÁFICO 3.22. RASGOS BÁSICOS DE LA EVOLUCIÓN DEL SALARIO REAL, 1976-1985**

Misión de empleo, con base en encuestas de hogares, ciclo como desviación sobre tendencia.

Observando el caso colombiano, cuatro rasgos permiten caracterizar la dinámica de los ingresos en este período:

- La existencia de una tendencia creciente en las remuneraciones en todos los mercados. En el Gráfico 3.21 se puede observar cómo los ingresos para asalariados —públicos y privados—, trabajadores por cuenta propia y del servicio doméstico registraron una tasa de aumento tendencial bastante similar: 2,5%-3,0% por año.
- La conexión directa de la formación general de ingresos del trabajo con los ciclos de inflación y crecimiento económico. En el Gráfico 3.22 se aprecia cómo los salarios nominales aumentaron a tasas crecientes —entre el 25 y el 35% anual— hasta 1981, y a partir de entonces su ritmo de crecimiento disminuyó paulatinamente, hasta lograr en 1985 crecimientos anuales inferiores al 15%. También se observa que, si se aísla el efecto de cambios súbitos en la tasa de inflación —como en 1977—, los ingresos reales tienen un ciclo de crecimiento paralelo al del empleo urbano.
- La diferente dinámica cíclica de los ingresos de las distintas posiciones ocupacionales. Volviendo nuevamente al Gráfico 3.22, se observa cómo el grado

**GRÁFICO 3.23. ESTRUCTURA SALARIAL SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD**



Nota: ingresos asalariados de cada sector en relación a los salarios medios.

de flexibilidad de los ingresos reales es bastante distinto para los asalariados —donde es más inercial, especialmente para los del sector público— que para los cuenta propia —donde refleja al parecer en forma más clara los auges y crisis del mercado—.

- d. La existencia de grados de libertad en la estructura salarial entre las distintas ramas de actividad. En el Gráfico 3.23 se observa cómo, a pesar de que existe un ordenamiento estable entre las remuneraciones de los distintos sectores —transporte, finanzas y servicios a las empresas son superiores, mientras construcción y comercio son siempre inferiores al promedio—, la estructura de remuneraciones relativas refleja cambios cíclicos o de tendencias de los mercados de trabajo: la construcción se acerca sistemáticamente al promedio, las remuneraciones de la industria y el transporte se reducen relativamente —especialmente después de 1978—, mientras el comercio y los servicios no gubernamentales tienen un comportamiento cíclico marcado. Lo anterior indica que la estructura salarial no es excesivamente rígida.

Los tres primeros rasgos —relacionados con la dinámica tendencial y cíclica de los ingresos de los diferentes mercados de trabajo— pueden ser incorporados en un modelo de formación de ingresos que considere simultáneamente los aspectos micro, macroeconómicos e institucionales antes mencionados. El ejercicio consiste en identificar la sensibilidad de los ingresos de los diferentes grupos del mercado laboral al cambio de variables como la inflación y el desempleo, la evolución de la educación y la experiencia. Para ello se estima el equivalente a una curva de Phillips clásica, controlando los rendimientos del capital humano durante el período para cada uno de los mercados laborales. Las estimaciones se presentan en el Cuadro 3.10.

**CUADRO 3.10. ECUACIONES DE FORMACIÓN DE INGRESOS**

Cuenta propia	$-2.292 + 0,65 (-27,6 + 0,18 ED + 2,73 EXP - 0,05 EXP^2) + 1,12P - 0,38D$	R=0,996	DW=1,85
Servicio doméstico	$0,75 + 0,38 (12,5 + 0,17 ED - 0,51 EXP + 0,02 EXP^2) + 1,11P - 0,05D$	R=0,982	DW=0,84
Asalariado privado	$0,67 + 0,43 (49,2 + 0,29 ED - 2,86 EXP + 0,05 EXP^2) + 1,087P - 0,041D$	R=0,994	DW=1,04
Empleado público	$1,01 + 0,46 (-6,0 + 0,18 ED + 1,57 EXP - 0,04 EXP^2) + 1,06P + 0,102D$	R=0,996	DW=0,79

Nota: el procedimiento se hizo en dos etapas: en la primera se corrió el logaritmo de los ingresos reales contra las variables de capital humano (educación y experiencia). En la segunda, se corrió en forma doble-logarítmica los ingresos nominales contra los niveles de precios y desempleo (además del ingreso real estimado en la etapa anterior). Todos los datos del mercado de trabajo provienen de la *Encuesta de hogares del DANE* como datos trimestrales entre 1976 y 1985.

Terminología:

ED = años de educación

EXP = años de experiencia (edad-educación-6)

P = índice de precios al consumidor

D = tasa de desempleo

Los resultados son ciertamente interesantes. La dinámica de los ingresos laborales puede explicarse satisfactoriamente atendiendo a la combinación de efectos micro y macroeconómicos que se manifiestan en forma diversa dependiendo de los arreglos institucionales de los mercados.

La evolución del contenido educativo y la experiencia de la fuerza de trabajo contribuye a explicar la tendencia creciente de las remuneraciones reales durante la última década. Los coeficientes de impacto de las ecuaciones dinámicas de capital humano son similares a las identificadas en análisis de corte transversal<sup>21</sup>, e indican que el aumento de la educación promedio de la población ocupada (de

<sup>21</sup> Un estudio de la Misión indica que los retornos a la educación fluctúan entre un 15% y un 20% por cada año de educación, véase Carrizosa *op. cit.*

un año en tal período) explica por sí mismo un crecimiento del 2% al 3% en dichas remuneraciones, o sea casi todo el aumento de mediano plazo. Los coeficientes señalan igualmente que la evolución del capital humano tiene impacto distinto en los diversos mercados: el asalariado remunera más la educación formal, mientras que la acumulación de experiencia resulta más remunerativa en el sector público o entre los trabajadores independientes.

Las fluctuaciones de los ingresos alrededor de su tendencia, por otra parte, se explican mejor por la evolución de variables macroeconómicas como la inflación y el desempleo. Los cambios de nivel de precios han sido el principal factor en la evolución de las remuneraciones nominales. Los ingresos laborales han tendido a ajustarse en forma sistemática a niveles altos y estables de inflación. Pero las expectativas de inflación son bastante inelásticas, de forma tal que sus aceleraciones abruptas siempre inducen caídas de salario real, como ocurrió en 1977 y 1985. El ajuste a los cambios del nivel de precios es más expedito en los mercados más flexibles —el coeficiente es significativamente mayor que uno solo entre los trabajadores por cuenta propia—, como también es en este mercado donde el efecto de desequilibrio en el mercado laboral sobre la formación de ingresos es significativo. En efecto, la tasa de desempleo entra como un argumento importante solamente para estos trabajadores.

Así pues, el examen de la evolución de los ingresos urbanos en Colombia señala que las estructuras de remuneración son bastantes sensibles a la modernización de la fuerza de trabajo y a los cambios de la economía y del mercado de trabajo. La estructura de remuneraciones ha sido suficientemente flexible para reflejar los cambios educativos, las modificaciones en la composición de la actividad económica y las modalidades diversas de funcionamiento de los mercados.





## CAPÍTULO 4

### EL DESEMPLEO URBANO

### RASGOS BÁSICOS DE SU EVOLUCIÓN Y

### ESTADO ACTUAL

El desempleo abierto es la manifestación más evidente del desequilibrio laboral de las economías urbanas. Al representar una proporción de la fuerza de trabajo que, sin tener ocupación actualmente, *busca* un empleo y *no lo encuentra*, es una expresión compleja y simultánea de la oferta laboral, del proceso de búsqueda de una ocupación y de la demanda de trabajo. De esta manera, el análisis de la evolución de la tasa de desempleo requiere la consideración simultánea de los factores de oferta y demanda y, por tanto, de las dimensiones microinstitucional y macroeconómica que afectan su comportamiento a lo largo del tiempo.

La dinámica, determinantes y características del desempleo varían considerablemente en diversos períodos históricos, acorde con la evolución demográfica, de los mercados de bienes, y con el grado de modernización del propio mercado de trabajo. En el presente capítulo se ilustrará cómo el desempleo de la última década —y especialmente del último quinquenio— presenta rasgos dinámicos considerablemente distintos a los que fueron característicos de los años sesenta, y la primera mitad de la década del setenta. El desempleo actual ha dejado paulatinamente de representar los problemas estructurales básicos de la conformación de una fuerza de trabajo propiamente urbana, y ha comenzado a reflejar más estrechamente las características y ritmo de evolución de los mercados de bienes. Así pues, aunque mantiene un elemento estructural, el mayor desempleo abierto de los últimos años es debido, fundamentalmente, a factores cíclicos asociados con el acontecer macroeconómico.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se ilustra brevemente la evolución del desempleo y su diversas manifestaciones en los últimos diez años. En la segunda se hace un examen sucinto de los determinantes de dicha

evolución. En la tercera se desarrolla una caracterización sintética del desempleo actual. En la sección final se analiza la estructura del desempleo, con el fin de identificar los grupos más vulnerables de la población.

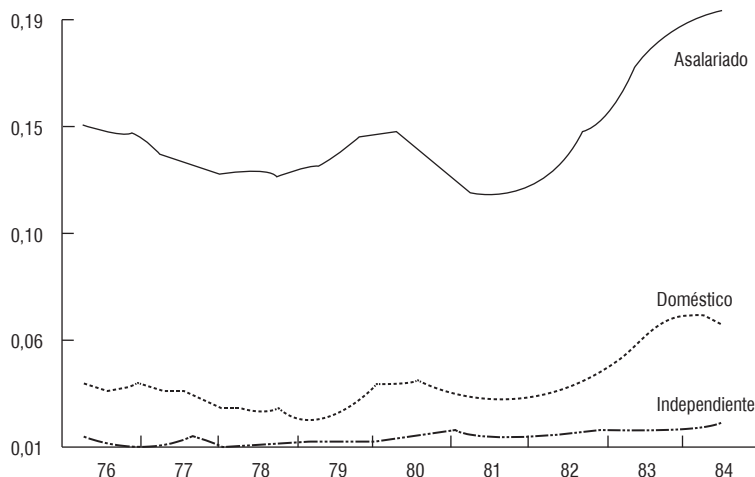
## I. LA DINÁMICA DEL DESEMPLEO, 1975-1985

Según hemos visto en el capítulo anterior, la tasa de desempleo es un indicador bastante imperfecto de los desequilibrios del mercado laboral, tanto por razones conceptuales como estadísticas. En primer término, dicha tasa es un indicador parcial del mercado global, toda vez que refleja básicamente los desequilibrios del componente asalariado. Los desequilibrios del componente de trabajo independiente del mercado laboral (cuentas propia, patronos y trabajadores familiares) se manifiestan a través de otras modalidades. En efecto, según se aprecia en el Gráfico 4.1, el desempleo abierto ha sido marginal para los mercados independientes (su tasa promedio en la última década fue inferior al 1%), es apenas friccional en los mercados del servicio doméstico (donde fue del 4% en promedio), y es sustancialmente mayor en el mercado asalariado (donde al calcular la tasa de desempleo sobre la PEA correspondiente se obtendría una tasa del 20% en los actuales momentos). Por otra parte, al definirse estadísticamente en función de la población económicamente activa<sup>22</sup>, que presenta un alto grado de endogeneidad en relación al estado del mercado, la tasa de desempleo tiene variaciones no siempre acordes con la evolución de la demanda. Lo anterior induce, en algunos momentos de transición, un comportamiento aparentemente errático de este indicador. Estas imperfecciones no impiden, sin embargo, extraer información sumamente valiosa para caracterizar los desequilibrios laborales, especialmente del componente asalariado del mercado.

Una primera aproximación al carácter del desequilibrio la obtenemos indagando por el origen de quienes dicen estar desempleados. Estos se clasifican como *aspirantes* cuando buscan empleo por primera vez, y *cesantes* cuando han laborado anteriormente. La primera categoría constituye un indicio de la existencia de presiones de oferta provenientes de nueva fuerza de trabajo. La segunda categoría, por otra parte, es indicativa de restricciones provenientes del lado de la demanda de mano de obra. Sobre este último tipo de restricciones puede obtenerse una aproximación más completa indagando, a su vez, por el período de tiempo transcurrido desde el último empleo, esto es, por la duración

---

<sup>22</sup> Recuérdese que la tasa de desempleo se define como la proporción de PEA que está desempleada ( $TD = D/PEA$ ).

**GRÁFICO 4.1. TASAS DE DESEMPLEO SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL**

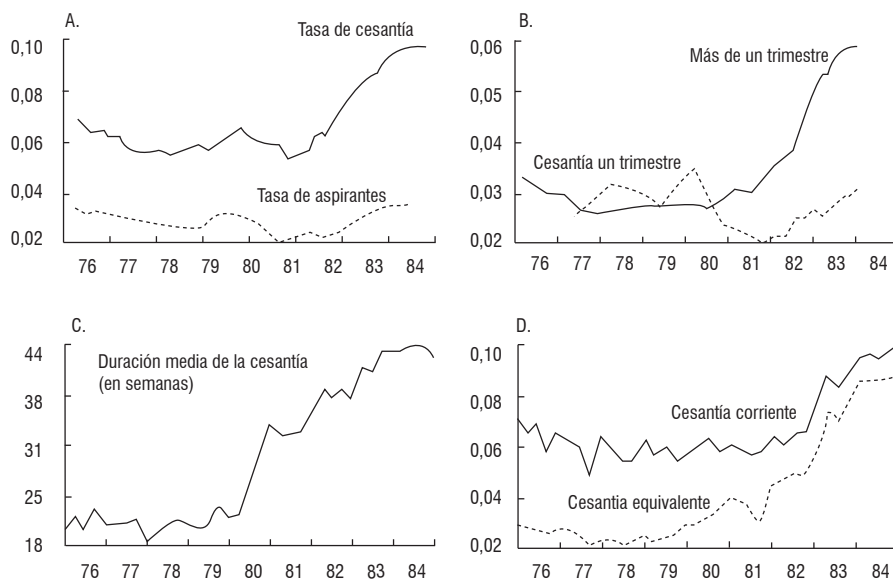
Nota: Proporción de la PEA respectiva.  
Fuente: Misión de Empleo.

de la cesantía. En efecto el impacto de la cesantía puede manifestarse en la *extensión de su incidencia* —afectando un mayor o menor número de personas— o en la *prolongación de su duración* —aumentando o disminuyendo el tiempo que afecta a cada persona. Una cesantía extensa pero corta (muchas personas buscando empleo durante cortos períodos) podría ser expresión de un mercado de trabajo con flujos de movilidad muy activos, y por ende, mayor importancia del desempleo puramente friccional o voluntario. Por el contrario, una cesantía muy prolongada es expresión inequívoca de un mercado aquejado por restricciones de demanda. La consideración de la duración de la cesantía, y la diferenciación entre cesantes *recientes* y cesantes *persistentes* contribuye pues a una caracterización más precisa de los desequilibrios.

La información básica sobre la evolución de los rasgos mencionados del desempleo urbano en los últimos diez años se presenta en el Gráfico 4.2. La primera conclusión que se puede obtener de esta información es que las mayores fluctuaciones de la tasa de desempleo en este período provinieron de los cambios en la cesantía, pues la economía urbana registró una tasa de aspirantes bastante estable, e incluso ligeramente decreciente, cercana al 3% de la fuerza de trabajo (el 2,1% de la masculina y el 4,7% de la femenina, véase panel A). El crecimiento del desempleo en los años ochenta provino, pues, de la pérdida del empleo de un amplio grupo de trabajadores, más que de un creciente número de aspirantes. Las fluctuaciones de la demanda se manifestaron en cambios, tanto de la extensión

como de la duración, de la cesantía. Ambos indicadores marcaron nítidamente el ciclo económico de los últimos diez años. En el período de 1975-1979 la tasa de cesantía se redujo ligeramente, y la duración de la misma se mantuvo estable alrededor de veinte semanas. Con la crisis económica que se presentó a partir de 1980, la cesantía se dobló (pasó del 5% al 10% de la PER) y su duración promedio se prolongó considerablemente (pasó de 20 a 43 semanas, véase panel C). Un indicador compuesto de ambos fenómenos —que considere la subutilización de recursos en años/hombre implícitos en la cesantía— sería una medida mucho más completa de la evolución del problema. Tal “tasa de cesantía equivalente” —panel D del Gráfico 4.2—, se cuadruplicó con la crisis reciente de la economía.

#### GRÁFICO 4.2. RASGOS BÁSICOS DE LA EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO, 1976-1985



Fuente: Misión de Empleo con base en las encuestas de hogares del DANE.

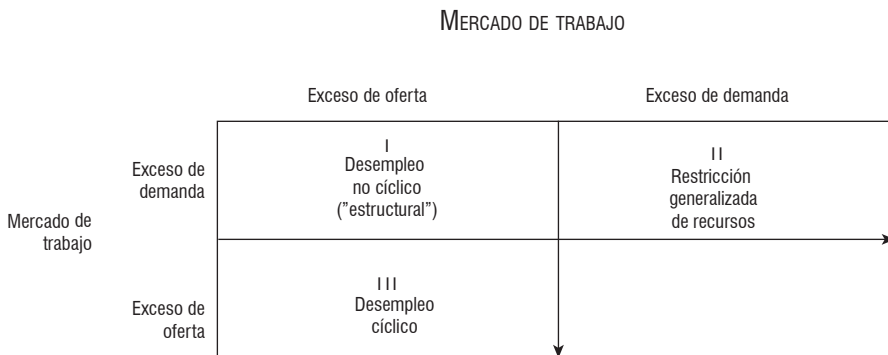
Nota: en el panel B se clasificó la tasa de cesantía —como proporción de la PEA— dependiendo del periodo de duración de la misma: un trimestre o menos, y más de un semestre. En el panel D se contrasta la tasa de cesantía definida en su sentido corriente —que mide realmente la extensión de la cesantía— como una tasa de cesantía equivalente en años-hombre, construida combinando la extensión y la duración de la cesantía. Se define como la cesantía en años-hombre como proporción de la PEA.

La expansión de la cesantía persistente ha sido, pues, la nota predominante del crecimiento del desempleo en la última fase del ciclo económico. Puesto que los indicadores más directos de los desequilibrios provenientes de la oferta (tasa de aspirantes), o de crecientes fricciones de mercado (tasa de cesantes recientes), tuvieron fluctuaciones erráticas sin tendencia definida, se puede atribuir a las restricciones de demanda el rol principal en el crecimiento del desempleo del último quinquenio.

## II. DETERMINANTES DEL DESEMPLEO

La probable primacía de restricciones de demanda como factor principal de crecimiento de desempleo urbano sugiere examinar las relaciones entre los desequilibrios laborales y los desajustes en el mercado de bienes. El desarrollo reciente de la teoría económica ha sugerido que pueden darse múltiples combinaciones entre los desequilibrios de ambos mercados<sup>23</sup>. Una deficiencia de demanda en los mercados de bienes puede coexistir con situaciones laborales caracterizadas por excesos de oferta o excesos de demanda de mano de obra. A su vez, una situación de deficiencias en la demanda de trabajo puede coexistir con situaciones de exceso de demanda o excesos de oferta en los mercados de bienes. El Gráfico 4.3 permite visualizar estas posibilidades.

**GRÁFICO 4.3. TIPOLOGÍA DE SITUACIONES DE DESEQUILIBRIO**



Existen pues indicaciones en la teoría que muestran que la conexión de una situación de desempleo con la evolución del mercado de bienes no es única. La vigencia de los diferentes esquemas comunes en la teoría económica —que toma cada combinación como la única posible— está sujeta entonces a un examen de relevancia histórica. La situación puede diferir entre países en un momento del tiempo. Y en un mismo país pueden presentarse diversas conexiones en diferentes momentos históricos. Veamos cual puede haber sido la evolución del caso colombiano y las características de la evolución del período más reciente.

<sup>23</sup> Véase la presentación clásica en Edmund Malinvaud. *Hacia una reconsideración de la teoría del paro*, Madrid: Juan Bosch, 1981.

## A. ALGUNAS CONSIDERACIONES HISTÓRICAS: EL CARÁCTER CAMBIANTE DEL DESEMPLEO

El desempleo urbano no ha sido una característica secular de la economía colombiana. La evidencia disponible indica que este no fue un fenómeno importante hasta fines de los años cincuenta y principios de la década del sesenta<sup>24</sup>. El desempleo urbano es entonces un fenómeno peculiar de los últimos veinticinco años del desarrollo de nuestro país.

Aunque el país ha registrado en este largo período una tasa de desempleo alta —de 10,5% en promedio—, sus características y determinantes parecen haber cambiado considerablemente a lo largo del tiempo. Una forma de establecer el carácter del desempleo y su conexión con el ritmo de actividad es simplemente correlacionando los desequilibrios registrados entre los mercados de bienes y de trabajo. Esta correlación, que ha estado asociada con el economista norteamericano Arthur Okun<sup>25</sup>, puede interpretarse en una doble dirección. Según el uso original de Okun, sirve como una regla para estimar el PIB potencial y la pérdida del producto real asociada con el desempleo. Pero también ha sido utilizada para identificar los distintos tipos de desempleo<sup>26</sup>.

El análisis del caso colombiano, que se presenta empíricamente en el Cuadro 4.1, señala el carácter histórico de la relación entre los desequilibrios entre ambos mercados. La conexión no ha sido estable.

Los datos indican que el desempleo de los años sesenta y la primera parte de los setenta sólo reflejó débilmente las fluctuaciones de la actividad económica. Estadísticamente no puede rechazarse la hipótesis de que ambos eventos fueron independientes (ecuación 1) o que el desempleo tuvo otros determinantes durante este período (ecuación 4).

Los datos ilustran igualmente que en la última década la conexión entre ambos desequilibrios fue bastante estrecha. De hecho, el coeficiente de Okun obtenido en la ecuación 2 no es diferente al identificado para la economía norteamericana de la postguerra<sup>27</sup>; nos indicaría que un punto adicional de desempleo estuvo

<sup>24</sup> Véase Álvaro Reyes, “Tendencias del empleo y la distribución del ingreso”, Misión de Empleo, 1986.

<sup>25</sup> Quien la popularizó desde su célebre artículo en 1962. Arthur Okun. “The Potential GNP: Its Significance and Measurement”, en Okun, *Essays in Economic Policymaking*, Washington: Brookings Institution, 1983.

<sup>26</sup> Véase K. Hamada y Y. Kurosaka, “The relationship between Production and Unemployment in Japan: Okun’s Law in Comparative Perspective”, *European Economic Review*, vol. 25, 1984, pp 71-85.

<sup>27</sup> Véase Arthur Okun, “Upward Mobility in High-Pressure Economy”, *Brookings Papers on Economic Activity*, No 4, 1973, pp 207 - 261, donde para el período 1947 - 1971 se obtiene un coeficiente de 3,0. Hamada y Kurosaka en el artículo citado obtienen un coeficiente de 2,42 para el período 1960 - 1981.

**CUADRO 4.1. EL MERCADO DE BIENES Y EL DESEMPLEO**

A. Ley de Okun		
(1) 1963-1974	Brecha = -0,080 + 1,401 DES (0,7) (1,3)	R <sup>2</sup> = 0,15
(2) 1975-1985	Brecha = -0,20 + 2,80 DES (2,5) (3,7)	R <sup>2</sup> = 0,61
(3) 1963-1985	Brecha = -0,170 + 2,39 DES (2,6) (3,8)	R <sup>2</sup> = 0,42
B. Carácter del desempleo		
(4) 1963-1974	DES. = 0,098 + 0,108 Brecha (14,8) (1,3)	R <sup>2</sup> = 0,15
(5) 1975-1985	DES. = 0,084 + 0,219 Brecha (12,8) (3,7)	R <sup>2</sup> = 0,61
(6) 1963-1985	DES. = 0,090 + 0,175 Brecha (3,8)	R <sup>2</sup> = 0,42

Nota: el desequilibrio en el mercado de bienes se mide como la brecha existente entre el producto urbano observado y el producto urbano potencial, que a su vez se calcula interpolando el producto entre los períodos de máxima utilización de capacidad: 1954, 1974 y 1978. La tasa de desempleo se mide en su forma tradicional, como proporción de la población económicamente activa. Se utilizan datos tomados de Álvaro Reyes, *op. cit.*

asociado con una ampliación de 2,8 puntos de la brecha frente al PIB potencial en este período. Mirándolo de otra forma (ecuación 5), el desempleo registró un piso de 8,4% y su aumento por encima de ese nivel se explica por los desequilibrios en el mercado de bienes.

El ejercicio realizado da alguna evidencia de que el desempleo colombiano evolucionó desde una situación como la tipificada en el cuadrante I, hacia una con características similares a las del cuadrante III en el Gráfico 4.3. De un desempleo con características puramente estructurales —derivado de excesos demográficos de oferta o fragmentación de mercados por la conformación de una fuerza de trabajo propiamente urbana y un mercado de bienes restringido por el capital o las divisas— se pasó a una situación donde el desempleo estructural se redujo y apareció consiguientemente un desempleo asociado estrechamente con las restricciones del mercado de bienes, es decir, un desempleo *cíclico* derivado de las fluctuaciones de la demanda agregada.

Fuera de poner alerta sobre la necesidad de actualizar sistemáticamente los diagnósticos sobre los determinantes del desempleo en el país —el fenómeno es cambiante y así debe registrarlo la teoría—, la interpretación anterior exige profundizar en las características del desempleo en la última década.

## B. FACTORES DE DESEMPLEO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

La asociación entre las variaciones del desempleo y los desequilibrios de tipo macroeconómico en los mercados de bienes en la última década ha sido entonces bastante estrecha. Existen dos formas de profundizar en dicha relación, para un período en el que se cuenta con tan rica información estadística como el de 1976-1985. La primera es desagregar el análisis anterior por tipos y modalidades de desempleo. La segunda es realizar un examen de consistencia del mercado de trabajo, para identificar la conexión del desempleo con los otros indicadores laborales y sus determinantes.

El primer ejercicio se presenta en el Cuadro 4.2, donde se examina la conexión de la brecha del PIB con el desempleo, según origen y tipo de mercado, y con la prolongación de la cesantía. La conexión es más fuerte para los cesantes (ecuación 1) persistentes (ecuación 6) que buscan trabajo como asalariados (ecuación 3). Las tasas de aspirantes, cesantes recientes y desempleados no asalariados tienen poca a ninguna conexión con el desequilibrio del mercado de bienes, evidenciando la influencia de elementos de oferta o el carácter friccional o residual, respectivamente, de estas categorías. La ecuación 9, por último, nos indica que la conexión entre los desequilibrios macroeconómico y laboral en este período se capta en forma más clara si se considera no solo la *extensión* de la cesantía sino su *duración*, puesto que la prolongación de esta última hace parte esencial del problema.

Pero la evolución del desempleo no hace relación tan solo a los desequilibrios de tipo macroeconómico, sino a otros componentes, ya sea del lado de la oferta laboral, o del propio funcionamiento del mercado de trabajo. El segundo ejercicio busca captar esta dimensión más amplia de los determinantes del desempleo en la última década. El Cuadro 4.3 presenta los resultados de las estimaciones empíricas.

La desocupación, en efecto, es muy sensible a la evolución del ritmo de actividad económica. La elasticidad promedio respecto a la misma fue del -1,3 en tal período.

La tasa de cesantía fue mucho más elástica que la de aspirantes (-1,4 frente a -1,2), especialmente porque los cesantes persistentes fueron muy sensibles al ritmo de actividad (elasticidad media -2,3). La respuesta del mercado de trabajo a las variaciones del producto presentó, sin embargo, ciertas características que impiden hablar de una relación biunívoca entre creación de empleo y disminución de la cesantía. De cada cien nuevos puestos de trabajo inducidos por el ritmo de actividad, tan solo 58 se llenaron con cesantes (ver columna 3 del Cuadro 4.3). 15 de ellos con aspirantes y los 28 restantes provinieron de la categoría inactivos, lo cual indica que en las fluctuaciones de la tasa de participación se esconde parte importante del desempleo.

Las fluctuaciones de la tasa de participación también han sido un elemento esencial para explicar el impacto de los salarios sobre el desempleo. En la última década éste respondió significativamente a la variación de los salarios, con una elasticidad



**CUADRO 4.2. EL CARÁCTER CÍCLICO DE LOS DIVERSOS TIPOS DE DESEMPLEO**

A. Origen del desempleo			
1. Aspirantes =	0,031 + 0,01 Brecha (2,7) (1,0)	R <sup>2</sup> = 0,03	DW=1,28
2. Cesantes =	0,053 + 0,18 Brecha (18,9) (6,4)	R <sup>2</sup> = 0,54	DW=1,51
B. Tipo de mercado			
3. Asalariados =	0,081 + 0,18 Brecha (12,5) (5,2)	R <sup>2</sup> = 0,65	DW=2,0
4. No asalariado =	0,004 + 0,02 Brecha (3,6) (2,6)	R <sup>2</sup> = 0,41	DW=2,1
C. Duración de la cesantía			
5. Recientes =	0,032 + 0,02 Brecha (2,1) (1,5)	R <sup>2</sup> = 0,006	DW=1,1
6. Persistentes =	0,021 + 0,20 Brecha (7,2) (10,5)	R <sup>2</sup> = 0,75	DW=1,16
D. Cesantía equivalentes			
7. Extensión =	0,015 + 0,07 Brecha (19,2) (7,0)	R <sup>2</sup> = 0,58	DW=1,22
8. Duración =	0,019 + 0,28 Brecha (2,7) (16,8)	R <sup>2</sup> = 0,89	DW=1,12
9. Equivalente =	-0,004 + 0,35 Brecha (6,0) (14,6)	R <sup>2</sup> = 0,86	DW=1,09

**CUADRO 4.3. EL DESEMPLEO Y EL MERCADO ASALARIADO**

	ELASTICIDADES PROPIAS		CONTABILIDAD DE CONSISTENCIA	
	PIB	SALARIOS	PIB	SALARIOS
Participación	0,31	0,32	0,28	0,37
A. Ocupación	1,01	-0,03	1,01	-0,03
B. Desocupación	-1,31	0,56	0,73	0,40
1. Aspirantes	-1,19	0,29	0,15	0,08
2. Cesantes	-1,39	0,68	0,58	0,32
a. Recientes	-0,25	0,19	0,04	0,04
b. Persistentes	-2,26	1,01	0,54	0,28

Nota explicativa: las llamadas "elasticidades propias" son las elasticidades en el punto medio derivadas de ecuaciones lineales en donde se estimaron las proporciones de cada variable frente a la PET (PEA/PET, OCUP/PET, DES/PET, etc.) en función del producto per cápita y los salarios reales. Son, así mismo, elasticidades totales derivadas de un proceso de ajuste parcial. La llamada contabilidad de consistencia procura "normalizar" las elasticidades anteriores para hacerlas aditivas, permitiendo una interpretación intuitiva más directa. El factor de normalización fue la tasa de empleo asalariado. Para una explicación y aplicación más amplia de esta metodología véase Juan Luis Londoño, "La dinámica laboral y el ritmo de actividad económica", Misión de Empleo, 1986.

Se denomina cesantes recientes a aquellos que perdieron su trabajo en el último trimestre, y cesantes persistentes los que lo perdieron en un período anterior.

positiva cercana a 0,6. No obstante, la mayor desocupación resultante de un alza de salarios provino del estímulo a la participación en la fuerza laboral más que del desestímulo inmediato a la demanda de mano de obra. De hecho, de cada 40 desempleados que aparecieron cuando aumentó el salario real, solo 3 habrían perdido su ocupación anterior y 37 eran personas previamente inactivas. Los salarios funcionaron durante este período como un aliento de la participación —como se vio en el capítulo anterior y a través de ello afectaron positivamente el desempleo—.

### III. CARACTERIZACIÓN DEL DESEMPLEO ACTUAL PARA FINES DE POLÍTICA

En los párrafos, cuadros y gráficos anteriores se documentó cómo se ha modificado el carácter del desempleo en la última década, y se analizó su conexión con los desequilibrios del mercado de bienes y con el ritmo de actividad económica. Con base en ello, podemos llegar a una caracterización del desempleo actual —primer semestre de 1986— que sea útil para definir los instrumentos y alcances de una política de empleo.

La economía urbana presenta una tasa de desempleo que se ubica actualmente entre un 14% y un 15% de la fuerza de trabajo. En esta cifra global de desempleo pueden distinguirse varios componentes según los factores que les dieron origen (véase Cuadro 4.4): un desempleo cíclico, un desempleo friccional y un desempleo no cíclico ni friccional.

El *desempleo cíclico*, asociado con las fluctuaciones del mercado de bienes derivadas de restricciones macroeconómicas, es el factor que explica la mayor parte del crecimiento de la tasa de desempleo en el último quinquenio, alcanzando a representar casi la mitad del desempleo actual. Esto es, entre 6 y 7 puntos de la tasa de desempleo abierto —lo que representa alrededor de medio millón de personas en la zona urbana— debe atribuirse a las *insuficiencias de demanda* derivadas de las dificultades en el mercado de bienes.

Pero no todo el desempleo es de carácter cíclico. La economía colombiana registra un piso de desempleo “estructural” de considerable magnitud —alrededor de 8 puntos— que tiene su explicación en factores diferentes<sup>28</sup>. Una parte de este —cercana a 4 puntos— puede identificarse como *desempleo puramente friccional*, esto es, aquel que proviene de los flujos normales derivados de la movilidad del trabajador, y de los procesos de búsqueda de los empleos más adecuados para cada persona.

---

<sup>28</sup> Nótese que la definición de desempleo “estructural” que se utiliza en este informe no coincide con la que emplean algunos estudiosos del tema, ya que incluye todas las formas de desempleo no cíclico, entre ellas las que están asociadas a factores “friccionales”.

**CUADRO 4.4. TIPOLOGÍA DEL DESEMPLEO ACTUAL**

	INTERVALO	MEDIO
A. Tasa de desempleo	14,0-15,0	14,5
B. Desempleo cíclico	6,0-7,0	6,5
C. Desempleo estructural	7,5-8,5	8,0
1. Friccional	3,8-4,2	4,0
a. Aspirantes	2,0	2,0
b. Cesantes	1,8-2,2	2,0
2. No friccional	4,0-5,0	4,0
a. Nueva fuerza laboral	0,8-1,2	1,0
b. Desequilibrio educativo y ocupacional	3,0	3,0

Fuentes: estimaciones basadas en los cuadros anteriores.

Existe desempleo friccional, tanto para los cesantes, como para las aspirantes a ingresar al mercado de trabajo, aunque para estos últimos es más prolongado.

La parte restante del desempleo “estructural” —unos 4 puntos adicionales— tiene orígenes diversos. Aproximadamente un punto se explica por el efecto conjunto del crecimiento demográfico de décadas anteriores —que impulsó la presencia actual de jóvenes en el mercado— y de la vinculación de mujeres al mercado de trabajo. Los tres puntos restantes de desempleo se asociarían principalmente con la existencia de un desbalance entre las características educativas de la mano de obra y la composición de la demanda por calificaciones. El insuficiente ritmo de cambio estructural hacia el predominio de sectores más intensivos en mano de obra calificada ha resultado en un desempleo especialmente alto de personas con educación secundaria.

A más de indicar las dimensiones del problema actual de desempleo, la caracterización anterior permite señalar la dirección del esfuerzo que se requerirá, por parte de la política económica, para enfrentarlo en diferentes horizontes de tiempo. En efecto, como ha sido advertido insistentemente por los analistas económicos, el diagnóstico del tipo de desequilibrio imperante en los mercados es clave para un adecuado análisis de políticas. Las políticas de demanda agregada y de precios relativos (la tasa de cambio, la tasa de interés, los salarios) tienen efectos muy distintos en la producción y el empleo, dependiendo del predominio de uno u otro tipo de desequilibrios. Si el régimen de los mercados determina los escenarios relevantes, las orientaciones de política para el caso colombiano son entonces claras: atacar con instrumentos macroeconómicos el desempleo asociado con el desequilibrio de los mercados de bienes, y enfrentar con políticas de desarrollo el desempleo que tiene un arraigo más estructural.

Con base en el análisis empírico de las secciones anteriores y del capítulo precedente, es posible estimar el “crecimiento requerido” de la economía urbana, para superar el desempleo cíclico. Ante la presencia simultánea de excesos de oferta en los mercados de bienes y trabajo, los parámetros de comportamiento de las funciones de oferta y demanda identificadas para los últimos diez años se mantendrán vigentes. De esta manera, es posible calcular el ritmo de crecimiento urbano requerido para llegar en 1990 a una tasa de desempleo no cíclica. Los resultados se presentan en el Cuadro 4.5.

**CUADRO 4.5. CÁLCULO DEL CRECIMIENTO REQUERIDO**

	Año	DESEMPLEO		CRECIMIENTO DEL PIB URBANO
		TASA	NÚMERO ABSOLUTO (1985=100)	
I. Punto de partida	1986	14,0	100	4,0
	1987	13,0	100	4,4
II. Escenario básico de crecimiento probable: se mantiene el número de desempleados	1988	12,5	100	5,1
	1989	11,9	100	5,1
	1990	11,4	100	4,8
	Promedio			5,0
	1987	13,9	106	3,5
III. Escenario factible de crecimiento bajo: se mantiene la tasa de desempleo actual	1988	14,0	112	4,0
	1989	14,1	117	4,0
	1990	14,1	121	4,0
	Promedio			3,9
	1987	12,0	93	6,5
IV. Un escenario del crecimiento requerido: reducción sustancial del desempleo cíclico	1988	10,8	87	6,2
	1989	9,5	8,0	6,2
	1990	8,2	72	6,0
	Promedio			6,2

Fuente: estimaciones con base en los parámetros de los cuadros 3.2, 3.8, 4.3 y 4.4; el PIB urbano excluye el café y la minería. Se utiliza como punto de partida la tasa de desempleo media de 1986 que probablemente estará en las cercanías del 14%. Se supone un comportamiento de los salarios consistentes con el crecimiento de la educación y la experiencia.

Como la población en edad de trabajar crecerá al 2,8% anual en este período, y la tasa de participación continuará aumentando (por fenómenos demográficos y por el aliento previsible ante la mejora de oportunidades), la fuerza de trabajo urbana (PEA) crecerá a un ritmo probablemente cercano al 3,9% en los próximos cuatro años. El cuadro indica que con una tasa de crecimiento de la economía urbana (no

agrícola ni minera) de magnitud similar, la tasa de desempleo se mantendría en los niveles actuales (14 a 15%).

El crecimiento urbano requerido para reducir el desempleo cíclico en un plazo prudencial es, entonces, superior al 4%. Con una expansión media en los próximos cuatro años del 5%, la tasa de desempleo tendería a reducirse a 11,4% en 1990, aunque con ella el número actual de desempleados se mantendría constante. Solo una expansión económica a un ritmo medio del 6,2% entre 1987 y 1990 podría conducir, al final del período, a la eliminación total del desempleo cíclico y a una reducción del número de desempleados por debajo del millón de personas. Aunque factible de acuerdo a la experiencia del país, es un crecimiento considerable que requerirá un manejo macroeconómico consistente. En los capítulos 8 y 9 se discuten las políticas acordes con esta meta de desempleo. La tarea de reducir el desempleo por debajo del 8% solo podrá rendir sus frutos en la década de los noventa. Para ello, como también se discute en los capítulos mencionados, se requerirá un considerable esfuerzo de inversión. La elevación de acumulación de capital de los últimos años permitiría expandir la capacidad instalada e inducir un cambio estructural de la economía, consistente con la absorción de una fuerza de trabajo crecientemente educada.

#### **IV. RASGOS BÁSICOS DE LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO: LOS GRUPOS VULNERABLES**

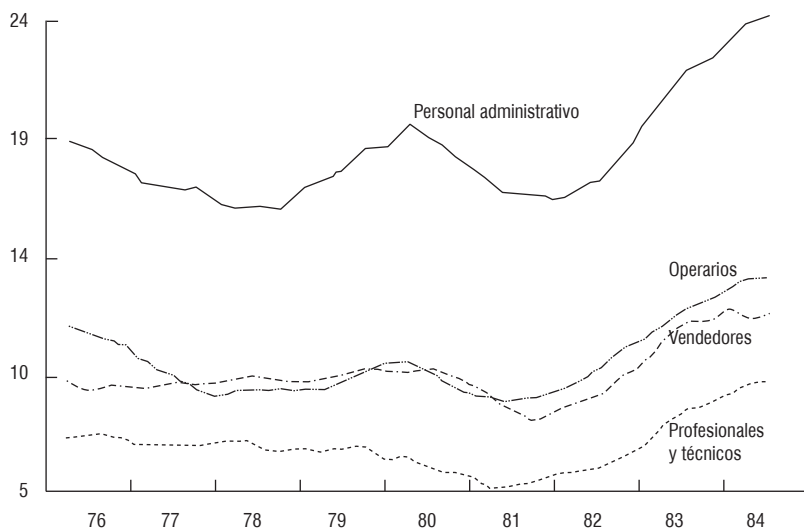
Como se vio en la introducción de este capítulo, el desempleo abierto es una expresión compleja de factores de la demanda y la oferta laboral, y de las dimensiones institucionales del proceso de búsqueda en los mercados de trabajo. En la caracterización del desempleo realizada en la sección anterior se vio que, aunque su crecimiento en el último quinquenio ha sido básicamente un resultado de deficiencias de demanda asociadas con el desequilibrio en los mercados de bienes, su nivel actual refleja también la existencia de un componente no cíclico. Este carácter dual nos invita entonces a mirar la estructura del desempleo.

El resultado de los trabajos de la Misión a este respecto puede sintetizarse en pocas palabras: aunque el *nivel* de la tasa de desempleo ha variado considerablemente, acorde con las fluctuaciones macroeconómicas, su *estructura* —esto es, la dispersión de las tasas entre los diferentes grupos de la población— ha permanecido básicamente estable. En otros términos, aunque existen diferencias significativas en los niveles de la tasa de desempleo para distintos grupos de la población, estas se movieron en la última década en forma prácticamente paralela, acorde con las fluctuaciones de la actividad económica.

El análisis de la estructura del desempleo puede realizarse en función, ya sea de las características de las ocupaciones o bien de los atributos de la población.

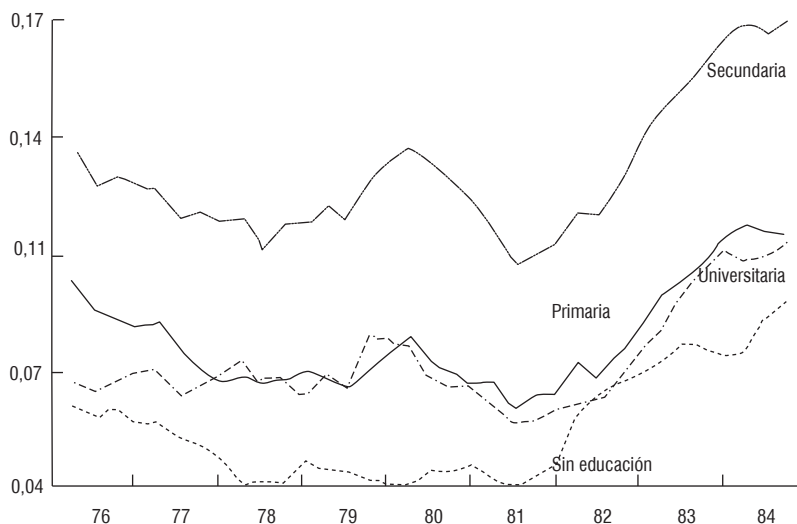
El primer tipo de análisis se realizó en páginas anteriores de este informe, cuando se vio que el desempleo abierto estaba básicamente circunscrito a los mercados contractuales (principalmente el mercado asalariado y en menor medida el servicio doméstico), y para estos variaba entre los sectores económicos, según su carácter cíclico. Así, al discriminar por arreglos contractuales o por sectores de actividad, la estructura de desempleo variaba con el ciclo económico. Sin embargo, al discriminar por el tipo de ocupación —asociado con las calificaciones requeridas en la división del trabajo— aparece una estructura más estable (véase Gráfico 4.4). El desempleo ha sido sistemáticamente mucho mayor para el personal administrativo (donde llega hoy a niveles superiores al 25%) y considerablemente inferior para los profesionales y técnicos (para los que hoy no alcanza al 10%), mientras que para los vendedores y operarios no agrícolas es similar al promedio. La tasa de desempleo es, así, mayor en los niveles medios de calificación, y más baja en los niveles extremos.

**GRÁFICO 4.4. TASAS DE DESEMPEÑO POR GRUPO PRINCIPAL DE OCUPACIÓN**



Nota: proporción de la PEA respectiva.  
Fuente: Misión de Empleo.

**GRÁFICO 4.5. TASAS DE DESEMPLEO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO**



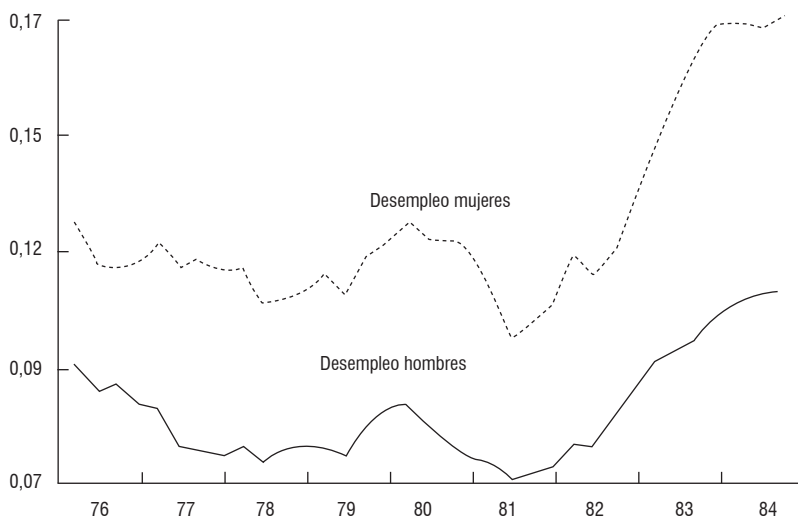
Nota: proporción de la PEA respectiva.  
Fuente: Misión de Empleo.

A iguales conclusiones se llega al examinar las tasas de desocupación de acuerdo con el nivel educativo de la fuerza de trabajo (véase Gráfico 4.5). La estructura de desempleo también se ha mantenido estable durante todo el período analizado. La menor tasa de desocupación la han registrado constantemente las personas sin educación (alrededor del 6% en promedio), y la más alta las personas con educación secundaria completa o incompleta (12,7% en promedio). La tasa de desempleo de las personas con algún grado de educación, ya sea primaria o universitaria, es bastante similar e inferior al promedio durante todo el período analizado.

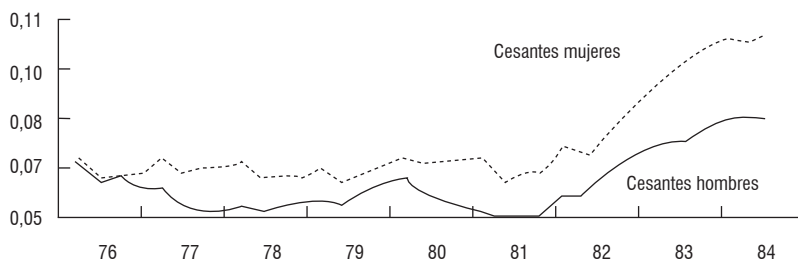
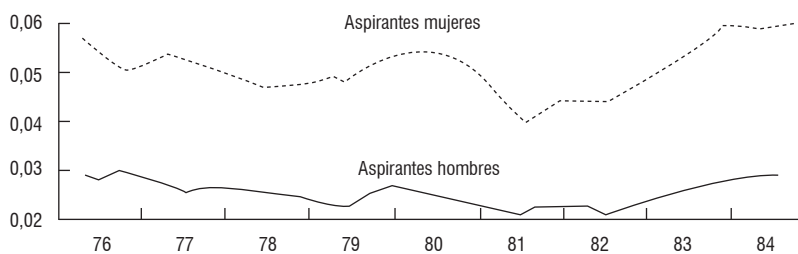
La conclusión sobre la relativa estabilidad de la estructura del desempleo en la última década también se mantiene si se adoptan los atributos poblacionales como criterios discriminantes. Al diferenciar por sexo se encuentra que la tasa de desempleo de las mujeres se mueve en forma bastante paralela a la de los hombres (Gráfico 4.6), aunque ha sido sistemáticamente más alta (12,7% vs. 8,4%, respectivamente). En este caso, la brecha está asociada, fundamentalmente, con las diferencias del comportamiento de la oferta laboral entre ambos sexos. La diferencia en las tasas de cesantía entre unas y otras (7,7% vs. 6,3%) ha sido menor que la diferencia en las tasas de aspirantes (5,0% vs. 2,2%).

**GRÁFICO 4.6. ASPECTOS DEL DESEMPLEO PARA HOMBRES Y MUJERES**

**A. TASA DE DESEMPLEO PARA HOMBRES Y MUJERES**



**B. TASAS DE CESANTES Y ASPIRANTES PARA HOMBRES Y MUJERES**

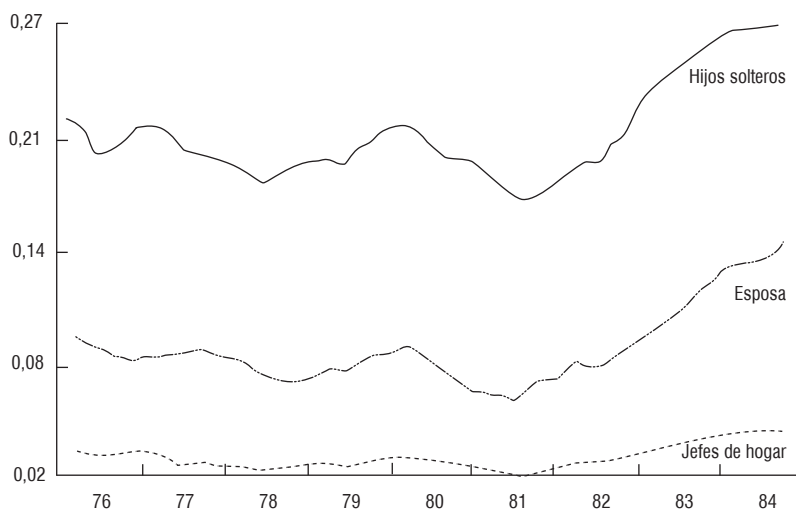


Nota: porcentaje de la PEA respectiva, promedios móviles.  
Fuente: Misión de Empleo.



Al discriminar por posición familiar también se encuentran diferencias sistemáticas importantes que se han mantenido estables a lo largo de los diez últimos años (véase Gráfico 4.7). Los hijos solteros han registrado una tasa de desempleo 6,3 veces mayor, y las esposas 2,7 veces superior en promedio a la de los jefes de los hogares. En el último año el guarismo más alto fue alcanzado por los primeros, que registraron una tasa media del 27%.

**GRÁFICO 4.7. TASAS DE DESEMPLEO POR POSICIÓN FAMILIAR**

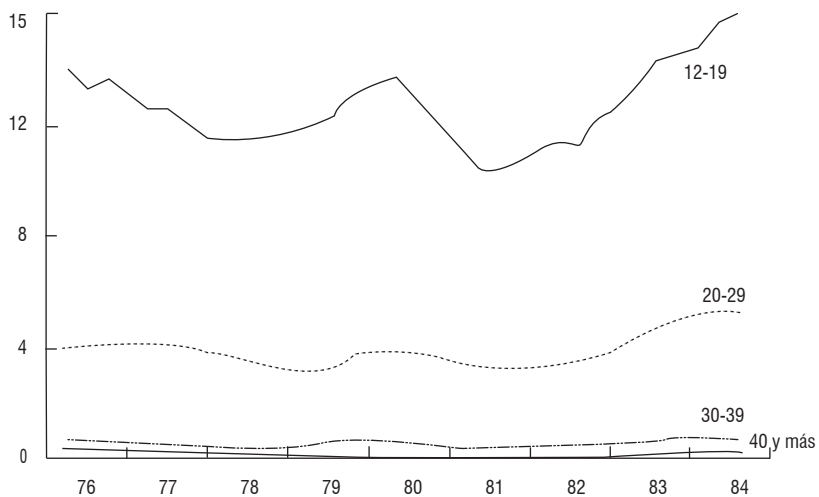


Nota: porcentaje de la PEA de cada posición familiar, promedio móvil.  
Fuente: Misión de Empleo.

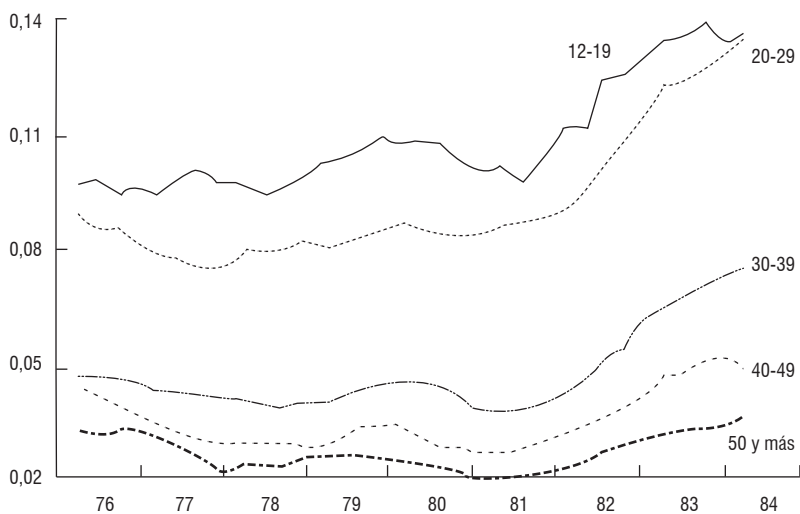
Finalmente, el desempleo presentó en este período de análisis una incidencia bastante dispar, pero estable, entre los distintos grupos etáreos de la población urbana. La tasa de desempleo ha tenido un nivel sistemáticamente mayor en los grupos más jóvenes y su incidencia es decreciente con la edad. Una muestra de ello son las tasas del año 1985: 32,4% para los trabajadores de 15 a 19 años, 19,1% de 20 a 29 años, 8,8% de 30 a 39, 6,5% de 40 a 49, 5,9% de 50 a 59, 4,4% de 60 a 69 y 3,5% para las personas de más de 70 años.

**GRÁFICO 4.8. ASPECTOS DEL DESEMPLEO SEGÚN GRUPOS DE EDAD**

**A. TASAS DE ASPIRACIÓN LABORAL SEGÚN GRUPOS DE EDAD**



**B. TASAS DE CESANTÍA POR GRUPOS DE EDAD**



Nota: porcentaje de la PEA respectiva, promedios móviles.  
Fuente: Misión de Empleo.

Las diferencias en las tasas de desempleo para los distintos grupos de edad están relacionadas al menos con tres factores<sup>29</sup>. El primero es un efecto puramente demográfico. La vinculación inicial a la fuerza de trabajo se hace fundamentalmente, aunque no en forma exclusiva, en edades tempranas. Ello hace que sean fundamentalmente los jóvenes quienes registren las mayores tasas de aspirantes (véase Gráfico 4.8).

La estructura de los cesantes presenta menos disparidades que la de aspirantes pero las diferencias también son considerables y están asociadas con el ciclo de vida laboral. En efecto según vimos en el capítulo anterior, los trabajadores urbanos tienden a desplazarse desde las posiciones asalariadas hacia las posiciones no asalariadas a lo largo de su ciclo laboral. Mientras entre los 20 y los 39 años, las primeras generan el 70% de las oportunidades de empleo, las segundas son la alternativa para el 6,5% de las personas mayores de 55 años. Unas y otras actividades se van sustituyendo paulatinamente a lo largo del ciclo de vida (véase Gráfico 4.9). Si la tasa de desempleo es, como hemos visto, un indicador principalmente de los desequilibrios de los mercados asalariados, su importancia será mayor para los grupos etáricos que registren mayor grado de “asalarización”. Al deducir este efecto “contable” (calculando las tasas como proporción de la PEA asalariada), las diferencias entre las tasas de cesantía se reducen sustancialmente.

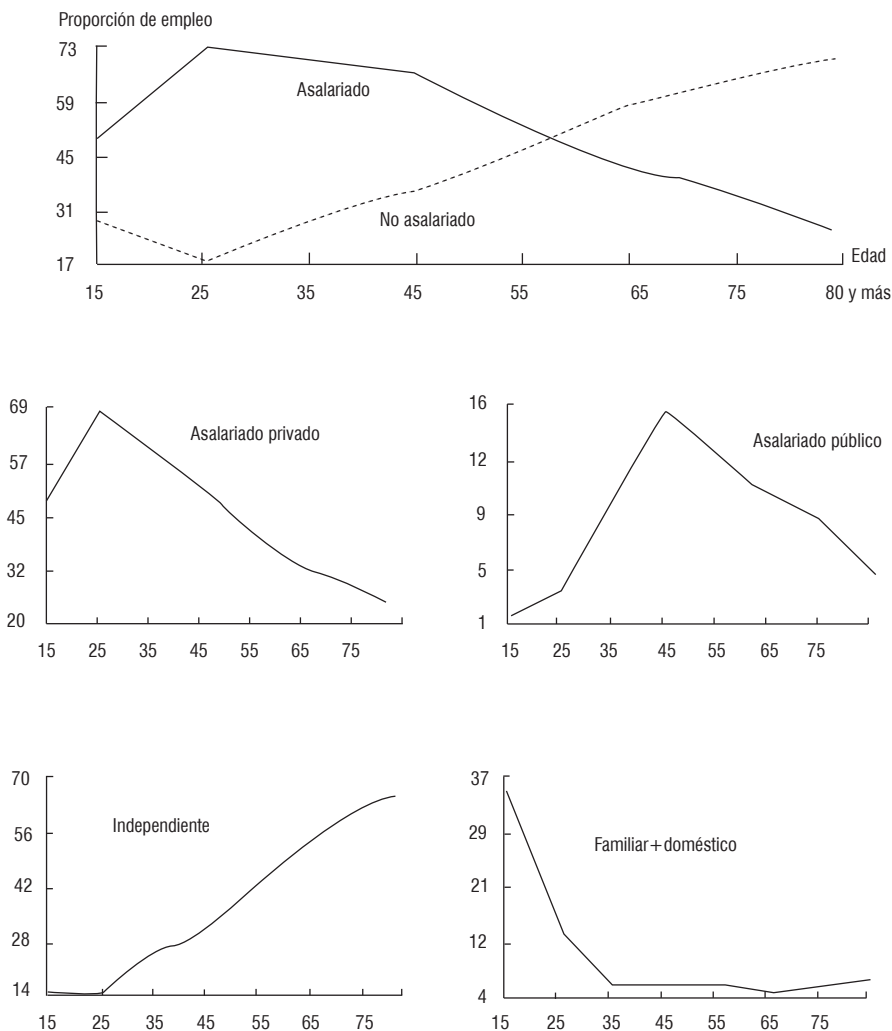
Finalmente, se ha encontrado que la calidad de la relación contractual asalariada es, a su vez, distinta para los diferentes grupos de edad. Esta es de tipo “ocasional” o frágil para los jóvenes y los viejos, mientras que es de “carrera” o estable para los grupos intermedios de la población. Ante las fluctuaciones de la actividad productiva, el empleo de los primeros tiende a ser más procíclico y el de los últimos relativamente inerciales. Aunque ello tiende a introducir variaciones cíclicas en la estructura de los desequilibrios, no se alcanzan a manifestar completamente sobre la estructura del desempleo, debido a que las fluctuaciones de signo contrario en la tasa de participación tienden a contrarrestarla. Los anteriores factores son los que explican entonces el movimiento casi paralelo en las tasas de cesantía, que se observa en el Gráfico 4.8.

De esta forma existen factores de tipo microeconómico e institucional que generan disparidades sistemáticas en las tasas de desempleo entre los distintos grupos de la población, ya sea que se los identifique por el grado de calificación general o específica, o por atributos relacionados con la edad, el sexo o la posición familiar. La tasa de desempleo tiende a ser sistemáticamente mayor para las

---

<sup>29</sup> Para un análisis más detallado de este problema véase Juan Luis Londoño, “Ciclo de vida, relaciones contractuales y la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo”, Misión de Empleo, 1986.

**GRÁFICO 4.9. CICLO DE VIDA SEGÚN MERCADOS DE TRABAJO**



Nota: porcentaje del empleo total de cada grupo de edades.

personas con calificación intermedia (personal administrativo o con educación secundaria), para los jóvenes, mujeres y miembros secundarios de los hogares. Las fluctuaciones macroeconómicas de la década anterior, aunque no afectaron tal estructura relativa de desempleo, tuvieron mayor impacto sobre estos grupos vulnerables. La estabilidad de esta estructura de desempleo hace más fácil la identificación de los grupos objetivo de programas específicos de empleo.

## **PARTE III**

### **EL MARCO INSTITUCIONAL**



## CAPÍTULO 5

### EL SISTEMA COLOMBIANO DE SEGURIDAD SOCIAL<sup>1</sup>

El término “seguridad social” tiene al menos dos significados diferentes en las discusiones públicas. En un sentido amplio, incluye todas las formas de protección del bienestar material de la población, trabajadora o inactiva, que desarrolla el “Estado benefactor”. Dentro de esta concepción caben así, fuera de la cobertura de los riesgos asociados al ciclo vital-laboral, las formas de asistencia pública para los grupos más pobres de la población y todos los gastos o inversiones sociales del Estado (programas de nutrición, salud, educación, vivienda y similares). En una acepción más restringida, la seguridad social se refiere únicamente a la previsión de aquellas contingencias que la población económicamente activa experimenta a lo largo de su vida productiva. Dichos riesgos son: 1) el crecimiento de la familia; 2) enfermedad general y maternidad; 3) accidentes de trabajo y enfermedad profesional; 4) invalidez, vejez y muerte del trabajador, y 5) desempleo.

En este capítulo nos ocuparemos únicamente de la seguridad social en un sentido restringido, excluyendo así los programas asistenciales o de beneficencia y el grueso de los gastos sociales del Estado. En la primera parte, analizaremos el carácter incompleto y la dispersión del sistema colombiano de seguridad social. En la segunda estudiaremos la cobertura e inequidad interna del sistema y los aspectos relacionados con el reajuste de las pensiones con la inflación. Finalmente, en la tercera consideraremos los problemas relacionados con la situación financiera de las entidades respectivas, incluyendo algunas consideraciones sobre los efectos previsibles de la transición demográfica sobre la carga de la seguridad social.

---

<sup>1</sup> El grueso de este capítulo se sustenta en un trabajo de base elaborado para la Misión de Empleo por Hernando Gómez Buendía y Ariel Cifuentes “Seguridad social y empleo”, 1986.

## I. EL CARÁCTER INCOMPLETO Y LA DISPERSIÓN DEL SISTEMA

Si bien el sistema colombiano de seguridad social ampara en alguna forma cada uno de los riesgos del ciclo vital-laboral mencionados anteriormente, algunos de ellos solo se encuentran cubiertos en forma parcial e incompleta y los beneficios solo abarcan a una fracción limitada de la población. Además, en el sistema operan una multiplicidad de entidades ejecutoras, sin que existan mecanismos de integración adecuados, incluso en aquellas áreas donde resultan evidentes los beneficios de una acción conjunta.

El riesgo de procreación o crecimiento de la familia está teóricamente amparado mediante el esquema de subsidio familiar para los trabajadores más pobres del sector “formal” de la economía. Sin embargo, la exacta relación causal que debería mediar entre riesgo y beneficio se diluye en gran parte debido a que las cajas de compensación familiar que administran los recursos de este seguro en el sector urbano no se limitan a atender a los presuntos beneficiarios, sino que filtran servicios hacia el público en general, hacia sectores de la población más pudientes que los beneficiarios legales o hacia actividades ajenas al riesgo en sentido estricto. La Ley 21 de 1982 estableció límites a esta tendencia, determinando que el 55% de los recursos de las cajas deberían destinarse a subsidios en dinero, para cuyo manejo fueron creadas en los años cincuenta. Sin embargo, no se establecieron límites a los otros tipos de actividades a las cuales se han destinado sus recursos (salud, educación, recreación, comercialización y vivienda, entre otras) ni a los destinatarios de los beneficios respectivos. Únicamente la Caja Agraria, que administra el subsidio familiar en el sector rural, ha concentrado todos sus recursos al pago de las asignaciones correspondientes. Su alcance es, sin embargo, muy limitado, debido a la evasión amplia de las obligaciones prestacionales en el campo.

Los seguros de enfermedad general y maternidad (EGM), accidentes de trabajo y enfermedad profesional (ATEP) e invalidez, vejez y muerte (IVM) se encuentran cubiertos nuevamente para los asalariados del sector formal de la economía. En el caso del sector privado existe una relativa centralización de dichos seguros en el Instituto de los Seguros Sociales (ISS). No obstante, las empresas tienen aún a su cargo dichas prestaciones para los trabajadores más antiguos o parcialmente en aquellos casos en los cuales han concedido beneficios superiores a los legales (véase al respecto el capítulo 6 de este informe). Si el trabajador no ha sido afiliado al ISS, la empresa tiene además a su cargo las obligaciones que establece el Código Sustantivo del Trabajo. Además, la ineficiencia en la prestación de servicios médicos por parte del ISS ha llevado a las cajas de compensación y a algunas empresas a ofrecer servicios de salud para sus afiliados o trabajadores paralelos a los del instituto.



La dispersión del sistema de seguridad social es, por el contrario, enorme en el Estado colombiano. Existen cerca de dos centenares de cajas de previsión de carácter nacional, departamental o municipal que cubren los riesgos correspondientes a los trabajadores del Estado. Fuera de la ausencia de una integración del ISS y el sistema de previsión social público, existe además el mismo problema al interior de este último, aunado a grandes confusiones sobre quién protege a aquellos trabajadores del Estado cuyas actividades han sido sujetas a un proceso de nacionalización (los maestros en particular). La falta de integración entre las distintas entidades recarga los costos de prestación de los servicios de salud, ya que no permite utilizar las capacidades excedentes de uno u otro subsistema, e impide la movilidad de los trabajadores entre el sector público y privado, o al interior del sector público, sin la pérdida parcial o total de los derechos pensionales adquiridos.

En lo relativo al riesgo de enfermedad, la población no asegurada ha venido siendo protegida a través del Sistema Nacional de Salud, con resultados medianamente satisfactorios y sin que haya alcanzado aún una cobertura completa de la población. En la parte relativa al crecimiento familiar, algunas acciones se realizan, en forma más imperfecta, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Nada hace el Estado colombiano, por otra parte, en beneficio de la vejez ya que, pese a su denominación en el caso del ISS, la “pensión de vejez” es, en términos estrictos, una prestación de *jubilación*. En efecto, para calificar al beneficio correspondiente, no basta en muchos casos haber alcanzado determinada edad, sino que además se precisa un tiempo preestablecido de cotización a una entidad de seguridad social. No existe, por otra parte, un sistema de asistencia pública dirigida a la población de mayor edad y las acciones privadas de beneficencia que se realizan para estos sectores son muy parciales y atomizadas.

Por último, no existe tampoco en Colombia un seguro de desempleo. El régimen de cesantías cubre solo en forma extremadamente imperfecta esta función. En efecto, aunque dicho beneficio se cancela en el momento de terminación del contrato de trabajo, su monto es independiente de si el trabajador queda o no desempleado o de la eventual duración de la desocupación y el trabajador puede retirar parcialmente los recursos a su favor antes de terminar sus servicios a una empresa. Debido a todas estas características, en los capítulos 6 y 7 este sistema se analizará como lo que ha venido a ser —un sistema de ahorro forzoso de los trabajadores— más que como un auxilio de desempleo o lo que fue en su origen: una indemnización por despido injusto para los empleados del sector privado.

## II. COBERTURA INCOMPLETA E INEQUIDAD INTERNA DEL SISTEMA

### A. LA COBERTURA ACTUAL

La cobertura de la seguridad social en Colombia es baja, aunque aumentó considerablemente antes de la crisis de los años ochenta. En efecto, desde 1967, cuando se centralizó la seguridad social del sector privado en el ISS, el número de afiliados aumentó rápidamente; de poco menos de 600.000 en 1967 a 1,2 millones en 1973 y 1,8 millones en 1980. Al mismo tiempo, el incremento acelerado del empleo público hasta mediados de la década del setenta y, en forma más modesta, hasta 1982 (véase capítulo 3) tuvo el mismo efecto. Esta tendencia se interrumpió bruscamente con la crisis de los años ochenta, que afectó tanto el empleo privado formal como la capacidad de contratación de nuevos trabajadores por parte del Estado.

En la actualidad, de acuerdo con los estimativos del Cuadro 5.1, unos 2,8 millones de trabajadores están afiliados a los distintos subsistemas de la seguridad social y los servicios de salud respectivos cubren directamente a unos 4,5 millones de personas. Puede existir una ligera subestimación en el número de afiliados a las cajas de previsión del sector público, ya que le cifra del Cuadro 5.1 (828.000) es un poco inferior a aquella calculada en un estudio anterior (911.000)<sup>2</sup>. La diferencia no es, sin embargo, significativa. Conviene anotar, además, que los afiliados a las cajas de compensación familiar son un poco menos de 1,7 millones de trabajadores, es decir, menos que aquellos que cotizan al ISS. Por otra parte, los pensionados son apenas poco más de 180.000, aunque no se incluyen en este dato aquellos que reciben dicho beneficio de algunas cajas de previsión del sector público o directamente de las empresas públicas o privadas.

Si se calcula como proporción de la población económicamente activa y ocupada, la cobertura de la seguridad social es de un 26,2% y 28,8%, respectivamente, excluyendo a los militares (aunque no a la Policía), a quienes no se incluye dentro de las definiciones corrientes de dichas poblaciones. La cobertura es extremadamente baja si se compara con otros países latinoamericanos. En efecto, la tasa promedio de cobertura de la seguridad social en América Latina es de un 61,2% de la PEA —42,7% si se excluye Brasil—. El alcance de dicho sistema en Colombia es muy inferior al de Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, México, Panamá, Uruguay y Venezuela y también inferior al de Guatemala y Perú. Su cobertura es comparable a la de Ecuador y solo superior a la de Bolivia, El Salvador, Haití,

---

<sup>2</sup> Banco de la República, Fundación para la Educación Superior e Instituto de Seguros Sociales, *Estudios sobre la situación actual y perspectivas de los programas de seguridad social en Colombia*, Bogotá, 1983, p. 127.

**CUADRO 5.1. COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1984 (MILES DE PERSONAS)**

ENTIDADES	AFILIADOS	DERECHOHABIENTES	BENEFICIARIOS	PENSIONADOS	DERECHOHABIENTES/AFLIADOS (PORCENTAJE)	PENSIONADOS/AFLIADOS (PORCENTAJE)
ISS	1.943,0	994,5	2.937,5	79,3	51,2	4,1
Cajanal	226,5	21,3	247,8	49,1	9,4	21,7
Mindefensa	68,8	252,6	321,4	17,0	367,3	24,7
Policía Nacional	104,9	307,9	412,8	29,4	293,6	28,0
Caprecom, Minobras y Capresub	44,6	117,0	161,6	7,7 <sup>b/</sup>	262,6	24,8
Otras cajas de previsión	383,8	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Total	2.771,5	1.693,3 <sup>a/</sup>	4.464,9 <sup>a/</sup>	182,5 <sup>c/</sup>	70,9 <sup>a/</sup>	7,7

a/ Excluye derechohabientes de otras cajas de previsión.

b/ Excluye Minobras.

c/ Excluye otras cajas de previsión y Minobras.

n. d. no disponible.

Fuente: calculado con base en datos de Hernando Gómez Buendía y Ariel Cifuentes, "Seguridad social y empleo", Misión de Empleo, julio de 1986.

Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana<sup>3</sup>. Por otra parte, los beneficios de salud solo cubren un 16% de la población total del país y los pensionados solo son un 14% de la población de 60 años o más. Esta última proporción está subestimada, ya que se excluyen algunos pensionados, según hemos visto, pero puede estar exagerada, por otra parte, ya que existen beneficios pensionales en Colombia para trabajadores de 50 años o menos bajo los sistemas existentes.

La cobertura de la seguridad social es extremadamente desigual para distintos segmentos de la población trabajadora. En términos generales, puede afirmarse que se limita a los asalariados del Estado y del sector moderno de la economía, es decir, a un grupo de trabajadores relativamente restringido, según vimos en la parte II de este informe. Esta desigualdad es visible tanto si se hacen los cálculos de cobertura por regiones del país como para trabajadores en distintas posiciones ocupacionales o sectores de la economía. En términos regionales, conviene mencionar que el 70% de los afiliados al ISS están concentrados en los tres departamentos más industrializados del país (Antioquia, Cundinamarca y el Valle del Cauca), donde se concentra el 45% de la población. En tres departamentos de desarrollo intermedio (Atlántico, Risaralda y Santander), las proporciones de los cotizantes y de la población total

<sup>3</sup> Véase Cepal, *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Santiago, 1985, Cuadro 2, p. 270.

son similares: 12%. En el resto del país, donde reside el 43% de la población solo se encuentra el 18% de los afiliados. Si la comparación se hace por niveles de urbanización, la desigualdad de la cobertura es nuevamente alarmante. En 1980, esta era del 32% para núcleos urbanos de 500.000 o más habitantes y de un 22% para ciudades de 100.000 a 500.000 habitantes, pero disminuía a 16% o 17% para núcleos urbanos más pequeños, al 6% para la población en concentraciones de menos de 2.500 habitantes y a 3% para la población rural dispersa.

En el Cuadro 5.2 se estima la cobertura de la seguridad social en las principales áreas metropolitanas y en algunas ciudades intermedias del país, diferenciando entre el sector formal e informal (trabajadores, familiares, asalariados en empresas de diez o menos trabajadores, empleados domésticos y trabajadores no profesionales por cuenta propia) y las distintas posiciones ocupacionales. Como se puede apreciar, la cobertura de la seguridad social es alta en el sector formal de la economía: entre un 75% y un 86% para todas las ciudades. Por el contrario, en el sector informal la cobertura es extremadamente baja: entre un 10% y un 22%. Como el sector informal tiene un mayor peso en las ciudades intermedias, el alcance de la seguridad social tiende a ser mayor en las ciudades grandes. En Bogotá y Medellín supera el 50% y en Cali se acerca a esta cuantía. En algunas ciudades intermedias (Manizales, Pereira y Bucaramanga) supera el 40%, pero en el resto fluctúa entre el 30% y el 38%. Al analizar los datos correspondientes por posición ocupacional, se encuentra que todos los trabajadores del Gobierno están afiliados a alguna entidad de seguridad social. En el caso de los asalariados particulares, las proporciones correspondientes son del 62 al 71% en las ciudades más grandes, pero cuantías inferiores en las ciudades intermedias. Por otra parte, la cobertura de la seguridad social para los ayudantes familiares, el servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia es muy reducida.

El grado de penetración de la seguridad social en las distintas actividades privadas depende estrechamente de la importancia relativa de los trabajadores asalariados y de las empresas de tamaño intermedio o grande en las actividades respectivas. De esta manera, según se indica en el Cuadro 5.3, la afiliación al ISS es alta en el sector de electricidad, gas y agua, intermedia en la industria, el comercio y el transporte (en ese orden), baja en los servicios, la construcción y la minería y casi insignificante en el sector agropecuario. En el caso de los servicios, la cobertura está subestimada en el Cuadro 5.3, ya que los trabajadores de los servicios gubernamentales están afiliados a otras entidades de seguridad social. Por otra parte, conviene anotar que la afiliación al ISS permaneció relativamente constante entre 1980 y 1983, durante el período más agudo de la recesión. De hecho, a comienzos de los años ochenta, la afiliación al ISS disminuyó en términos absolutos en la industria manufacturera y en el sector agropecuario, aunque aumentó en el resto de los sectores económicos, especialmente en los servicios.

**CUADRO 5.2. COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL Y SECTORES FORMAL-INFORMAL, 1984 (SEGÚN DIEZ ÁREAS METROPOLITANAS)**

CIUDADES	SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL (PORCENTAJE)						SECTORES (PORCENTAJE)		TOTAL (PORCENTAJE)
	TRABA- JADOR FAMILIAR	ASALA- RIADO PAR- TICULAR	TRABAJA- DOR DEL GOBIERNO	EMPLEADO DOMÉSTICO	CUENTA PROPIA	PATRONO	FORMAL	INFORMAL	
Bogotá	6,4	67,3	100,0	12,7	12,2	32,8	84,8	18,5	51,1
Medellín	2,8	71,0	100,0	16,7	6,8	29,8	86,0	21,7	54,7
Cali	10,3	65,5	100,0	9,0	9,6	25,3	84,6	19,4	47,2
Barranquilla	2,1	61,6	100,0	2,0	2,2	23,5	80,6	10,9	37,9
Bucaramanga	9,8	52,6	100,0	10,7	6,9	34,2	82,7	18,8	41,3
Cúcuta	3,8	40,9	100,0	8,0	3,3	17,2	74,9	11,0	30,8
Manizales	4,5	52,8	100,0	7,8	7,7	23,0	81,7	17,3	47,5
Pereira	7,4	59,3	100,0	7,3	7,4	19,6	82,3	19,1	45,5
Pasto	4,7	36,7	100,0	9,0	2,6	7,5	86,1	10,0	33,9
Villavicencio	8,4	41,4	100,0	4,1	5,6	22,6	81,2	14,5	37,1

Fuente: DANE, *Encuesta de hogares*, etapa 44, junio de 1984.**CUADRO 5.3. AFILIACIÓN AL ISS SEGÚN SECTOR ECONÓMICO, 1980-1983**

SECTOR	AFILIADOS (MILES)		COBERTURA (PORCENTAJE)	
	1980	1983	1980	1983
Agropecuario	129,4	120,9	4,4	4,0
Minería	10,6	12,5	13,7	13,2
Industria	628,6	568,4	42,0	37,2
Electricidad, gas y agua	26,3	29,5	89,5	93,1
Construcción	71,4	82,5	18,0	18,4
Comercio	429,7	439,3	30,5	27,5
Transporte	104,9	108,7	28,0	26,4
Servicios	350,4	417,1	19,6	20,9
Actividades mal definidas	52,4	58,3	-	-
Total	1.803,9	1.837,3	21,1	20,1

Fuente: para afiliados: Gómez Buendía, *op. cit.*  
Población ocupada: véase capítulo 1, Cuadro 1.9.

Por último es importante resaltar que, como reflejo de las características anotadas, la cobertura de la seguridad social es mayor en las capas medias y altas

de la población. Sin embargo, como los trabajadores de la clase alta tienden a hacer poco uso de los servicios correspondientes, los mayores beneficios recaen sobre los sectores medios de la distribución del ingreso<sup>4</sup>.

## B. INEQUIDAD INTERNA

Como fruto de un accidentado desarrollo histórico y de la capacidad desigual de diversos sectores sociales y grupos de presión para obtener conquistas laborales, el sistema colombiano de seguridad social, como el de muchos países de América Latina, es un régimen altamente estratificado<sup>5</sup>. El acceso mismo al sistema es muy restringido, según vimos en la sección anterior. Fuera de ello, existe una multiplicidad de derechos para aquellos trabajadores que pertenecen a los diferentes subsistemas que lo componen.

Sería largo y dispendioso reconstruir aquí la compleja maraña de la seguridad social colombiana, donde coexisten algunos grandes subsistemas paralelamente con beneficios específicos decretados por empresas públicas o privadas particulares o por los gobiernos seccionales y locales. Las relaciones entre derechohabientes y jubilados, por una parte, y afiliados, por otra, que se presentan en el Cuadro 5.1 y algunas comparaciones de los beneficios por enfermedad y jubilación que se detallan en el Cuadro 5.4 solo son así meramente ilustrativas de un problema más general que aqueja a nuestro sistema de seguridad social.

Fuera de las diferencias en la calidad de los servicios prestados, sobre lo cual no existe información rigurosa, conviene anotar que existen diferencias importantes entre los beneficios por enfermedad entre las cajas militares, el ISS y Cajanal. En efecto, los beneficios médicoasistenciales en estas últimas no solo son algo más restringidos sino que, especialmente, solo cubren a muy pocos dependientes.

Por el contrario, en las cajas militares (y en algunas cajas de previsión estatales de menor importancia) existen en promedio entre tres y cuatro dependientes por afiliado que tienen derecho a servicios médicos (véase el Cuadro 5.1). Fuera de ello, los beneficios económicos en caso de enfermedad profesional o común del trabajador son también superiores a los del ISS, en el primer caso, y tanto a los de este instituto como a Cajanal en el segundo.

---

<sup>4</sup> Marcelo Selowsky, *¿Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, Nueva York: Oxford University Press, 1979.

<sup>5</sup> Hernando Gómez Buendía, "La protección desigual: previsión y seguridad social en Colombia", *Coyuntura Económica*, octubre de 1975; Carmelo Mesa-Lago, "Seguridad social y desarrollo en América Latina", *Revista de la Cepal*, núm. 28, abril de 1986.

**CUADRO 5.4. ALGUNAS DIFERENCIAS ENTRE LOS BENEFICIOS QUE OFRECEN LAS PRINCIPALES ENTIDADES DE SEGURIDAD SOCIAL**

CAUSAS	ISS	CAJANAL	MINISTERIO DE DEFENSA (PERSONAL NO UNIFORMADO)
<b>I. Beneficios por enfermedad</b>			
A. Servicios médicoasistenciales	Amplios	Amplios	Muy amplios
B. Beneficiarios	Cónyuge e hijos únicamente en seguro familiar	Cónyuge e hijos muy parcialmente	Afiliado y dependientes
<b>C. Subsidio en dinero</b>			
1. ATEP	66% del salario de base hasta recuperarse	100% del salario de base hasta seis meses	100% del salario de base hasta seis meses
2. Maternidad	100% del salario por ocho semanas	100% del salario por ocho semanas	100% del salario por ocho semanas
3. Enfermedad común	66% del salario hasta seis meses	66% del salario hasta tres meses 50% hasta tres meses adicionales	100% del salario hasta doce meses Doce meses más de asistencia médica en salario
<b>II. Pensiones de jubilación</b>			
A. Tiempo de servicio para la jubilación	500 semanas de cotización	20 años	15 años (la mitad bajo Estado de sitio)
B. Edad de jubilación	Varón: 65 años; mujer 60 años	55 años	Cualquier edad
C. Ingreso de base para pensión	Salario promedio de los dos últimos años	Ingreso promedio del último año	Salario vigente de un militar del mismo grado
D. Monto de la pensión	45% por las primeras 500 semanas de cotización; 3% por cada 50 semanas adicionales, sin exceder 90%	75%	50% por los primeros 15 años; 4% adicional por cada año, sin exceder 85%. Si más de 30 años, 95%
E. Incremento por cargas familiares	14% por cónyuge. 7% por cada hijo menor de 18 años		
F. Sustitución pensional	50% para cónyuge sobreviviente; 20% por cada hijo menor de 18 años o incapacitado	100% al cónyuge o hijos	100% (50% cónyuge y 50% hijos)
<b>III. Cotización total del trabajador</b>			
	4,5%	5% más 25% del primer salario y de cualquier aumento posterior	8% más 30% del primer salario y el monto equivalente a un mes cotizado con cada aumento

Fuente: Gómez Buendía y Cifuentes, *op. cit.*

En el caso de los derechos pensionales, las diferencias son también notorias. Las más importantes se refieren, sin duda, a la edad de jubilación, donde en la rama militar existe la posibilidad de retiro a cualquier edad (sin que además exista incompatibilidad entre la pensión y otra remuneración oficial), en Cajanal la posibilidad de

un retiro relativamente temprano y en el ISS jubilación solo es posible a una edad más avanzada. En algunas cajas de previsión oficiales de menor importancia y en algunas empresas públicas existen también beneficios especiales, incluyendo la jubilación a cualquier edad. El resultado más importante de ello es que mientras la relación de pensionados o afiliados es baja en el ISS, alcanza niveles de un sistema relativamente “maduro” en el caso de todas las cajas de previsión oficiales.

Tal como se detalla en el Cuadro 5.5 existen otras diferencias importantes entre los grandes subsistemas nacionales en lo relativo al tiempo de servicio para obtener la jubilación, el ingreso base para el cálculo del beneficio correspondiente, la proporción de dicho ingreso que se paga como pensión y los beneficios para el cónyuge e hijos sobrevivientes. Antes de la reforma introducida al régimen de pensiones del ISS a fines de 1985 era evidente que, también desde este punto de vista, los beneficios pensionales de este subsistema de la seguridad social eran muy inferiores a los de Cajanal, y estos a su vez más desventajosos que los que conceden las cajas de retiro del Ejército y de la Policía. Después de la reforma, la comparación no es desfavorable para el ISS en el caso de los trabajadores con mayor tiempo de servicio, aunque subsiste la enorme discrepancia asociada a la edad de jubilación.

**CUADRO 5.5. CONTRIBUCIONES, PRESTACIONES Y AHORRO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1970-1984<sup>a/</sup> (MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES DEL PIB)**

AÑOS	CONTRIBUCIONES		PRESTACIONES		AHORRO	
1970	2.516	1,90	1.954	1,47	689	0,52
1971	3.668	2,35	2.442	1,57	1.103	0,71
1972	3.879	2,05	2.817	1,49	989	0,52
1973	5.087	2,09	3.673	1,51	1.289	0,53
1974	6.074	1,88	4.304	1,34	1.833	0,57
1975	8.538	2,11	5.927	1,46	2.652	0,65
1976	11.175	2,10	7.570	1,42	3.815	0,72
1977	15.049	2,10	11.460	1,60	3.976	0,56
1978	20.872	2,29	16.465	1,81	4.317	0,47
1979	28.525	2,40	21.358	1,80	8.524	0,72
1980	39.361	2,49	28.940	1,83	11.880	0,75
1981	54.795	2,76	42.804	2,16	13.512	0,68
1982	68.116	2,73	58.278	2,33	11.795	0,47
1983	88.792	2,92	79.762	2,63	20.671	0,68
1984	113.127	3,06	105.052	2,85	22.274	0,60

a/ La diferencia entre estas tres cuentas se explica por la renta de la propiedad, las transferencias del Gobierno, los gastos de consumo y otras operaciones menores.

Fuente: DANE, cuentas nacionales.



Es evidente que las mayores cotizaciones de los trabajadores a las cajas militares y, en mucho menor grado, a Cajanal no compensan los mayores beneficios que reciben, particularmente en las primeras. El caso de la rama militar es especialmente dicente, ya que la carga pensional equivale al 60% de los sueldos del total de la rama y al 28% del total del rubro de servicios personales. Los beneficios de salud son además más amplios, según hemos visto. Problemas similares se conocen en algunas empresas públicas. Es evidente que con beneficios de esta naturaleza, incluso cotizaciones relativamente elevadas son insuficientes para cubrir los derechos que recibe el trabajador. En la práctica, los altos derechos pensionales y algunos beneficios de salud extraordinarios que se han concedido a algunos trabajadores del Estado generan así presiones crecientes sobre el Tesoro Nacional, convirtiéndose en uno de los renglones de más alto crecimiento y menor control del gasto público en Colombia<sup>6</sup>.

### C. EL SISTEMA DE REAJUSTE DE LAS PENSIONES CON LA INFLACIÓN

La necesidad de proteger las pensiones contra la inflación ha sido reconocida en Colombia de dos maneras diferentes. En el caso de las cajas militares, la pensión está atada al salario de un militar activo de la misma graduación. Los reajustes de los salarios con la inflación ejercen así un efecto de arrastre sobre las pensiones correspondientes. Para el resto de las pensiones, en 1976 se estableció un sistema de reajuste atado al salario mínimo. De acuerdo con este sistema, las pensiones tienen: a) un aumento proporcional igual a la mitad del crecimiento porcentual del salario mínimo; y b) un aumento adicional que equivale a la mitad del incremento absoluto de dicho salario. Además, se estableció que ninguna pensión sería inferior al salario mínimo.

El sistema garantiza así que las pensiones de menor valor se reajustan en la misma proporción que dicho salario. Para las pensiones de mayor valor, el ajuste correspondiente es inferior. En la medida en que el salario mínimo aumente a ritmos similares o ligeramente superiores a la inflación, las pensiones de mayor valor están así condenadas a disminuir en términos reales, generando la tendencia ampliamente conocida a que las pensiones se nivelen en torno al salario mínimo. Aunque este sistema puede defenderse por sus efectos distributivos progresivos, es ciertamente una forma inadecuada de lograr este objetivo. En particular, no se entiende por qué la magnitud de la progresividad deba depender o no del ritmo de

---

<sup>6</sup> Comisión Asesora de Gasto Público, *Análisis de las principales transferencias*, memorando presentado a la Viceministra de Hacienda, marzo de 1984.

inflación. Por este motivo, tal como se propone en el capítulo 7 de este informe, puede ser conveniente hacer explícito el propósito distributivo que se desea lograr, independizándolo totalmente del sistema de reajuste de las pensiones con la inflación.

Por último, conviene anotar que existe un problema adicional de menor importancia relativa que afecta a los trabajadores que se retiran de la fuerza de trabajo antes de tener derecho a recibir la pensión de jubilación (o de vejez, según se denomina en el ISS). En este caso, el beneficio correspondiente se estima con base en el promedio de los salarios o ingresos del trabajador durante el último o los dos últimos años en los cuales estuvo ocupado. Existe así una pérdida real asociada a la inflación que transcurre entre el momento de su retiro del empleo y aquel en el cual entra a disfrutar de los beneficios pensionales. En este caso, el deterioro de la pensión puede llegar a ser dramático, incluso en un período corto de tiempo.

### **III. PROBLEMAS FINANCIEROS**

#### **A. LA SITUACIÓN FINANCIERA ACTUAL Y LOS EFECTOS PREVISIBLES DE LA “MADURACIÓN” DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Los problemas financieros de la seguridad social son universales. A pesar de ser relativamente joven y de alcance limitado, el sistema colombiano comparte muchos de estos problemas: déficits crónicos de los servicios de salud, descapitalización de las reservas de pensiones, mala inversión de dichas reservas, etc.<sup>7</sup>. La naturaleza de los problemas varía, sin embargo, de entidad a entidad. Lo que es más importante, no se han adoptado hasta ahora medidas para que la “maduración” de la seguridad social no termine generando una gran crisis del sistema.

Tal como se aprecia en el Cuadro 5.5, la seguridad social tiene una participación modesta pero creciente en la economía colombiana. Las cotizaciones a la seguridad social han aumentado del 1,9% del PIB en 1970 a poco más del 3% en 1984. Esta tendencia ya se había iniciado en los años sesenta. En efecto, de acuerdo con las cuentas nacionales que publicaba anteriormente el Banco de la República, dicha proporción había aumentado del 0,8% en 1960 al 1,6% en 1970; la diferencia entre los dos estimativos para este último año refleja las diferencias en las definiciones de seguridad social entre una y otra metodología de

---

<sup>7</sup> Véase Gómez Buendía y Cifuentes, *op. cit.* y Hernando Gómez Buendía, Miguel Urrutia y Clara Elsa de Sandoval, “El financiamiento de la seguridad social en Colombia”, en Mauricio Cabrera (ed.), *El Estado y la actividad económica*, Bogotá: Asociación Bancaria, 1981.

contabilidad nacional. En el Cuadro 5.6 se muestra la composición de las cotizaciones del sector privado en 1984. Un 81% de ellas recae sobre los patronos, como impuestos a la nómina, y solo 19% sobre los propios trabajadores. Por su parte, el 64% está destinado al ISS, el 25% a las cajas de compensación y el 12% al ICBF.

**CUADRO 5.6. COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL SECTOR PRIVADO, 1984**

CAUSAS	MILLONES DE PESOS	COMPOSICIÓN (PORCENTAJE)	PARTICIPACIÓN EN EL PIB (PORCENTAJE)
Enfermedad general y maternidad	33.243	36,1	0,90
Patronales	21.912	23,8	0,59
Afiliados	11.331	12,3	0,31
Invalidez, vejez, muerte	18.967	20,6	0,51
Patronales	12.660	13,7	0,34
Afiliados	6.308	6,8	0,17
Accidentes de trabajo y enfermedad profesional (patronal)	6.358	6,9	0,17
Subtotal ISS	58.567	63,6	1,59
Cajas de compensación	22.739	24,7	0,62
ICBF	10.787	11,7	0,29
Subtotal patronal	74.455	80,8	2,02
Subtotal afiliados	17.639	19,2	0,48
Total	92.094	100,0	2,49

Fuentes: Gómez Buendía y Cifuentes, *op. cit.*, y estimativos de la Misión de Empleo.

Las prestaciones en dinero y en especie (salud) que proporciona la seguridad social también han aumentado paralelamente con las cotizaciones en los últimos quince años. De acuerdo con los cálculos que se presentan en el Cuadro 5.5, las prestaciones han aumentado del 1,5% del PIB en 1970 a poco menos del 3% en 1984. Esta última cuantía es “normal” para los patronos latinoamericanos. De hecho, dada la cobertura de la seguridad social colombiana, la participación esperada de las prestaciones en el PIB es un poco más alta: 3,1%<sup>8</sup>. Esto no implica, por supuesto, que existan grandes problemas de eficiencia bajo el sistema actual. Por el contrario, cabe recordar que la seguridad social en América Latina tiene los costos más elevados que sistemas de su naturaleza en países en desarrollo y se acerca a los de algunas naciones desarrolladas<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Este “patrón” fue estimado con base en los datos de Cepal, *op. cit.*, cuadro 4, p. 272.

<sup>9</sup> Mesa-Lago, *op. cit.*

El ahorro generado por la seguridad social no es despreciable. Entre 1970 y 1980 el 28% de las cotizaciones recibidas se ahorraron; a comienzos de los años ochenta, esta proporción se redujo al 21%. No obstante, dada la cobertura actual del sistema, su contribución al ahorro nacional es relativamente baja (3,4% en promedio en el período analizado). De esta manera, la posibilidad de explotar ampliamente la capacidad de generación de ahorro forzoso a través de la seguridad social exigiría aumentar considerablemente las cotizaciones existentes.

Pese a este desarrollo limitado, los problemas manifiestos o en ciernes no son muy diferentes a los de otros países donde la seguridad social está más extendida. En el caso del ISS, el déficit recurrente en el renglón de riesgos médicos se combina con un faltante actuarial de las reservas constituidas, cuya magnitud es todavía objeto de debate. Entre los problemas que han dado origen a la situación actual conviene mencionar los siguientes: 1) el alza en la esperanza de vida de los colombianos, inicialmente subestimada en las proyecciones actuariales; 2) un ritmo de ampliación de cobertura superior al previsto, que tiende a amparar trabajadores más pobres, cuya más baja cotización no se compadece con el costo invariable de los servicios médicos; 3) el déficit crónico en la prestación de servicios médicos, atribuible en parte a la ampliación de la cobertura y en parte a las notables ineficiencias del Instituto, que se reflejan en costos por unidad de servicio muy superiores a los de algunas entidades privadas (y públicas) comparables; 4) el retraso acumulado en elevar los porcentajes de la cotización sobre salarios según las tablas inicialmente previstas; 5) el reajuste automático de las pensiones con el salario mínimo, establecido en 1976, sin que mediaran cálculos sobre los recursos adicionales necesarios para cubrir las nuevas obligaciones; 6) la utilización en la década pasada de parte de las reservas para enjugar los déficits de salud a través del llamado “Fondo de Solidaridad”; y 7) el interés negativo, cuando no las pérdidas de cartera, que afectan el rendimiento de las reservas colocadas por el Instituto.

Al contrario del ISS, donde aún incide con agudeza el déficit de tesorería, la Caja Nacional de Previsión Social viene padeciendo severos problemas de liquidez desde hace varios años. El sistemático incumplimiento de las entidades públicas en girar sus cotizaciones, el endoso sin contrapartidas de la responsabilidad de atender nuevos grupos de pensionados y trabajadores, la baja edad de jubilación en el sector público, la inexistencia o precariedad de cálculos y reservas actuariales, la sobrecarga que significa el manejo de las cesantías de algunas entidades públicas, las distorsiones del régimen pensional originadas en un conjunto amplio y disperso de excepciones a las normas generales, la inexistencia de una definición precisa de los factores salariales para la liquidación de las cotizaciones, la proliferación de embargos por cobro de prestaciones, y el también consabido déficit estructural en los servicios de salud explican esta

situación alarmante, que se expresa en crisis recurrentes que bien conocen los trabajadores afiliados y jubilados de la caja y la opinión pública en general.

Las cajas militares presentan un tercer tipo de dificultades. Estas cajas han sido generalmente bien administradas y han contado con un aval del Tesoro Nacional que ha impedido el desarrollo de problemas crónicos de iliquidez. Sin embargo, dadas las altas prestaciones en materia de salud y de pensiones, el gobierno nacional ha venido enfrentando una creciente carga de transferencias hacia las entidades respectivas. En este sentido, cabe preguntarse cuál es la racionalidad de mantener el sistema actual de capitalización de reservas de pensiones en manos de las cajas de retiros del Ejército y la Policía, por más eficiente que sea su manejo, cuando la realidad indica que la mayoría de las pensiones se cubren con aportes del presupuesto nacional y no existe posibilidad de que las reservas puedan financiar en el futuro previsible las jubilaciones, dada la gran disparidad entre las prestaciones y las cotizaciones existentes.

Salvo algunos casos aislados (Caprecom, por ejemplo), el resto de cajas de previsión estatales reproducen en escala más pequeña el caos de Cajanal. De hecho, el gobierno nacional se vio obligado desde mediados de los años setenta a destinar parte de la cesión del impuesto a las ventas para cubrir los déficits crónicos de las cajas departamentales, asociadas a las prestaciones de los maestros. Por otra parte, la difícil situación que ha venido atravesando Cajanal desde hace varios años es, en parte no despreciable, el reflejo del caos en otras entidades de seguridad social, que ha obligado al gobierno a asumir a través de la caja nacional las prestaciones de diversos servidores del Estado.

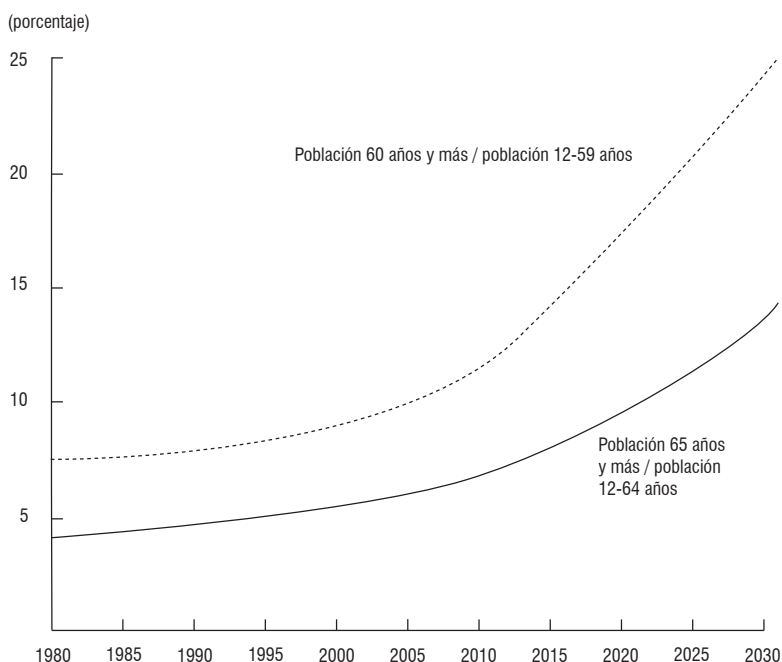
En abierto contraste con las entidades encargadas de los servicios médicoasistenciales y de los seguros de invalidez, vejez y muerte, las cajas de compensación familiar y el ICBF no han enfrentado grandes dificultades de recursos en los últimos años. Por el contrario, según vimos en una sección anterior, las cajas de compensación lograron acumular grandes excedentes de recursos desde los años sesenta, que las llevaron a ampliar sus labores hacia sectores de la población y actividades para las cuales no fueron diseñadas originalmente. En el caso del ICBF, el desarrollo limitado de las actividades para las cuales fue creado explica mejor la relativa holgura de recursos en medio de la cual ha operado.

Lejos de aliviarse, la situación de las entidades de seguridad social cuyos problemas han sido delicados puede agravarse hacia el futuro, a menos que se adopten medidas para prevenir este deterioro. En el caso de Cajanal, el fuerte crecimiento del empleo público en los años sesenta y comienzos de los setenta, unido a su fuerte desaceleración posterior y a la baja edad de jubilación, puede comenzar a generar una carga pensional explosiva antes de fines del siglo. En el caso del ISS, el problema puede tardar algo más en manifestarse, debido a que la relación de dependencia de las personas en edad de jubilación con respecto a aquellas en edad de trabajar solo

aumentará rápidamente desde la segunda década del próximo siglo (véase el Gráfico 5.1). Sin embargo, el aumento reciente de los derechos pensionales y el menor crecimiento de la población cotizante tenderán a reducir los excedentes que ha venido generando el seguro de invalidez, vejez y muerte, a menos que se reajusten progresivamente las cotizaciones correspondientes.

### GRÁFICO 5.1. RELACIONES DE DEPENDENCIA PROYECTADAS, 1980-2030

(POBLACIÓN EN EDAD DE JUBILACIÓN / POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR)



Fuente: Modelo demográfico de la Misión de Empleo.

Por otra parte, las ampliaciones de la cobertura del instituto tenderán a hacer aún más grave el déficit de los seguros médicoasistenciales, ya que dichas ampliaciones estarán dirigidas a sectores cada vez más pobres de la población. La necesidad de aumentar la eficiencia en la prestación de servicios, de diseñar sistemas simplificados para estos nuevos grupos de población y de contar con algunos aportes del Estado dirigidos a facilitar esta ampliación de la cobertura se torna así más evidente, para evitar que se generen presiones adicionales sobre las cotizaciones.

## B. LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y SU EFECTO SOBRE EL EMPLEO

Como en la mayoría de los países, las principales fuentes de financiamiento de la seguridad social en Colombia son los impuestos a la nómina y las cotizaciones de los trabajadores. Los aportes del Estado se reducen a sus contribuciones como empleador a las distintas cajas de previsión y a aportes más irregulares y reducidos para cubrir los déficits de los servicios de salud del ISS. La posibilidad de una contribución tripartita a este instituto, contemplada inicialmente, nunca se implementó y fue finalmente descartada.

Las cotizaciones patronales y de los trabajadores a la seguridad social equivalen en la actualidad al 21% de la nómina. De esta cuantía, 4,5 puntos (es decir, una quinta parte, aproximadamente) corresponden a los aportes de los trabajadores y 16,5 (17,6% si se excluyen las vacaciones de la base de cálculo, de acuerdo con el Cuadro 6.2) a las cotizaciones de las empresas. De esta última cuantía, 10,5 están destinados al ISS, 4 a las cajas de compensación y 2 al ICBF.

Las cotizaciones globales en Colombia son ligeramente superiores al promedio simple de los países de América Latina: 20%. Los aportes son significativamente inferiores a los que rigen en Argentina, Costa Rica y Uruguay, todos ellos con una cobertura mucho más amplia de la seguridad social, y también inferiores a los de Bolivia, Brasil, Chile, Panamá y Paraguay. La diferencia esencial con respecto al patrón latinoamericano es el mayor peso de la contribución patronal en Colombia: 16,5% contra 13% en el promedio de América Latina; de hecho, dicha contribución solamente es superior en cuatro países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Costa Rica y Uruguay. Por el contrario, la contribución de los trabajadores es más baja que en el promedio de la región: 4,5% contra 7%<sup>10</sup>.

Los impuestos a la nómina destinados a la seguridad social tienen un efecto desfavorable sobre el empleo, ya que elevan el costo de la mano de obra y, por lo tanto, hacen más atractiva una mayor mecanización de los procesos productivos y castigan a los sectores más intensivos en el uso del factor trabajo. El efecto sobre el empleo será mayor entre más alto sea el grado de cobertura de la seguridad social, mayor la tasa de cotización a cargo del empleador y la participación del trabajo en la remuneración a los factores productivos y más alta la elasticidad de sustitución de capital por trabajo. La sustitución de estos impuestos por formas de tributación más “neutras” desde el punto de vista del empleo generaría un efecto positivo sobre esta última variable. El efecto será mayor entre más cuantiosos sean los impuestos a la nómina sustituidos y entre menor sea la carga adicional que recaiga sobre

---

<sup>10</sup> Cepal, *op.cit.*, Cuadro 4, p. 272.

impuestos indirectos ya que, en este último caso, el mayor precio de los productos también genera un efecto desfavorable sobre el empleo.

La sustitución de los impuestos a la seguridad social choca, sin embargo, con dos problemas diferentes. El primero de ellos es de índole fiscal: no parece fácil en el contexto actual imponer cargas adicionales basadas en impuestos a la renta o al valor agregado, que han sido objeto de una ampliación considerable en los últimos años y, en el segundo caso, de una mayor cesión de los recaudos correspondientes a los municipios. El segundo problema está relacionado con la cobertura incompleta de la seguridad social en Colombia. La sustitución por impuestos generales solo se justifica claramente cuando los beneficios son universales y uniformes para toda la población.

De acuerdo con estos criterios, es probable clasificar los impuestos a la seguridad social en tres grupos, de acuerdo con la conveniencia de una sustitución por otro tipo de cargas tributarias. El caso en el cual la sustitución es más aconsejable es el del impuesto destinado al ICBF. En este caso, al no existir una relación entre cotizantes y beneficiarios, debería buscarse una fuente alternativa de recursos de carácter general. Aunque no es un costo de seguridad social, conviene incluir dentro de esta misma categoría el impuesto a la nómina destinado al SENA, ya que la relación entre la empresa cotizante y los beneficios del entrenamiento del personal en dicha institución se ha hecho cada vez más difusa. La relación de beneficio se hizo aún más distante en ambos casos con la expedición de la Ley 55 de 1985, que asignó las rentas destinadas al ICBF y al SENA a objetivos sectoriales mucho más amplios que aquellos para los cuales fueron diseñados originalmente. En un segundo grupo es posible clasificar los seguros de enfermedad general y maternidad y las cotizaciones a las cajas de compensación. La posibilidad de sustituir estos impuestos a la nómina por otro tipo de cargas depende de que se universalicen los servicios correspondientes y, por ende, de una etapa previa de generalización e integración de los servicios de salud a cargo del Estado y de transformación de las cajas de compensación. Por último, los seguros de invalidez, vejez y muerte y enfermedad profesional ofrecen menores posibilidades de sustitución en el futuro próximo, toda vez que, en el primer caso, la cobertura actual es muy limitada y los beneficios dependen de la magnitud de la cotización y, en el segundo, se trata de una responsabilidad eminentemente patronal.

El Cuadro 5.7 muestra los efectos sobre el empleo bajo tres escenarios diferentes de eliminación de los impuestos a la nómina. En el primer caso, en el cual se eliminan todos los impuestos existentes; se generarían 85.000 puestos de trabajo, equivalentes a poco menos del 1% del empleo en el país. En el caso intermedio, en el cual se conservan los seguros de IVM y ATEP, el efecto se reduce a 61.000. Por último, si solo se eliminan los impuestos del ICBF y SENA,



el impacto sería aún más reducido: 24.000 empleos. En todos los casos, cerca de la mitad del efecto favorable sobre la ocupación se produce en el sector industrial.

**CUADRO 5.7. EFECTO SOBRE EL EMPLEO AL ELIMINAR LOS IMPUESTOS A LA NÓMINA**

COTIZACIONES ELIMINADAS	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
	TODAS	ICBF, SENA, EGM, CAJAS	ICBF, SENA
Empleo generado:			
Agricultura	4.993	3.876	1.049
Minería	385	309	61
Industria	43.588	25.522	12.783
Construcción	4.667	3.656	1.946
Comercio	10.908	6.784	2.183
Transporte	7.406	4.380	2.195
Servicios	13.412	16.088	4.022
Total	85.359	60.615	24.239

Fuente: Gómez Buendía y Cifuentes, *op. cit.* Se reproduce aquí la alternativa intermedia estimada por estos autores.

El efecto, aunque modesto, no es despreciable. Más aún, el impacto de un esquema alternativo de financiamiento de la seguridad social será mayor entre más alta sea la cobertura de la seguridad social. En este último caso, según hemos visto, no solo aumenta el efecto potencial de la eliminación de los impuestos a la nómina, sino que se hace más conveniente la sustitución por gravámenes de carácter general sin incurrir en problemas de equidad. Por este motivo, la idea de sustituir el método de financiamiento tenderá a ser aún más atractiva con el paso del tiempo.



## CAPÍTULO 6

### EL RÉGIMEN LABORAL

El régimen laboral ha sido objeto de una ardua polémica en las últimas décadas. El movimiento sindical, los círculos empresariales y analistas académicos han identificado diferentes aspectos del régimen salarial prestacional, sindical y de concertación como causantes de problemas muy diversos, que afectan tanto a los trabajadores como a las empresas y a la economía en su conjunto. Este capítulo discute los principales problemas asociados a dicho régimen. La parte I analiza el régimen prestacional del sector privado. La parte II estudia el régimen laboral del sector público. La parte III considera la estructura actual e impacto del sindicalismo. Por último, la parte IV analiza los mecanismos de concertación laboral.

#### **I. EL RÉGIMEN PRESTACIONAL DEL SECTOR PRIVADO**

##### **A. EL IMPACTO DE LAS PRESTACIONES SOBRE LOS COSTOS LABORALES**

La estructura de las prestaciones sociales legales y extralegales que existen en el sector privado colombiano (o más en general, la carga laboral no salarial) es sin duda compleja. El Cuadro 6.1 clasifica estos costos en cuatro grandes agrupaciones. La primera de ellas incluye las compensaciones existentes por días no trabajados: vacaciones, festivos y dominicales. La segunda cobija todas las normas referentes al sistema de seguridad social. En este grupo hemos incorporado todas las cargas asociadas a pensiones de jubilación, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte (tanto legales como extralegales), al igual que el subsidio familiar y el sistema de bienestar familiar. El tercer grupo incluye una

serie de beneficios que hemos denominado complementos salariales. La mayoría de estos complementos se cancelan en dinero (cesantía, primas de servicios, de antigüedad y otras extralegales, recargos por horas extras, festivos y trabajo nocturno), pero existen algunos beneficios en especie, de carácter legal o extralegal. Finalmente, hemos consolidado en la última agrupación aquellas normas que afectan los costos de enganche, entrenamiento y despido de personal. Entre ellos se cuentan el período de prueba, los pagos al Servicio Nacional de Aprendizaje, las indemnizaciones de todo tipo y los costos de entrenamiento de personal dentro de la empresa.

### CUADRO 6.1. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA CARGA LABORAL NO SALARIAL DEL SECTOR PRIVADO

I. Compensación por días no trabajados	Vacaciones
	Dominicales
	Festivos
II. Régimen de Seguridad Social	Pensiones de jubilación
	Enfermedad profesional
	Maternidad
	Invalidez, vejez y muerte
	Subsidio familiar
	Bienestar familiar
	Seguros o beneficios extralegales de jubilación, salud, etc.
III. Complementos salariales	Cesantía e intereses de cesantía
	Prima de servicios
	Primas de antigüedad, de vacaciones y otras extralegales
	Recargo de horas extras, festivos y nocturno
	Subsidio de transporte
	Vestido y calzado de trabajo
	Gastos de entierro
	Fondo de vivienda
Auxilios de educación, matrimonio, etc.	
IV. Costos de enganche, entrenamiento y despido	Períodos de prueba
	SENA
	Costos de entrenamiento en el trabajo
	Indemnizaciones
	Pensión-sanción
	Acción de reintegro

En el Cuadro 6.2 hemos estimado el valor de los principales beneficios *legales* a cargo de las empresas, calculados como proporción de los sueldos y salarios.

En contra de los estimativos más corrientes de esta carga, hemos excluido las vacaciones de la base salarial y solo hemos incorporado el sobrecosto laboral promedio de las cesantías (véase al respecto la sección I.D.1 de este capítulo). Además, hemos excluido los costos de los dominicales y festivos, las indemnizaciones, recargos legales y pagos menores. Como se puede apreciar, la carga legal asociada al régimen prestacional es elevada en Colombia (48,6%) y está asociada en particular a los costos de la seguridad social y a los complementos salariales. No obstante, si estos últimos se incluyen como parte de la carga salarial, la proporción de los beneficios legales no es muy alta (21,6 %).

**CUADRO 6.2. PRINCIPALES COSTOS LABORALES NO SALARIALES A CARGO DE LAS EMPRESAS, 1986**  
(PORCENTAJE DEL SALARIO BASE)

I. Compensación por días no trabajados		6,7
Vacaciones	6,7	
II. Seguridad social		17,6
ISS	11,2	
ICBF	2,1	
Subsidio familiar	4,3	
III. Complementos salariales		22,2
Cesantía <sup>a/</sup>	13,3	
Prima de servicios	8,9	
IV. Costos de entrenamiento		2,1
SENA	2,1	
Total		48,6

a/ El costo laboral efectivo de la retroactividad se estima en medio salario al año (véase texto).

El monto de los beneficios legales no es muy diferente del que existía a finales de los años cincuenta. Las únicas diferencias importantes son el mayor costo de la retroactividad de las cesantías, las cotizaciones al ICBF, el aumento reciente de algunas de las cotizaciones al ISS y el hecho de que los riesgos que cubre en la actualidad el seguro social estaban entonces a cargo de las empresas. En la práctica, sin embargo, el costo prestacional se ha elevado dramáticamente como proporción de los salarios pagados desde aquella época, especialmente en la industria manufacturera y en el sector financiero. En efecto, según se aprecia en el Cuadro 6.3, la proporción correspondiente en la industria aumentó de 27,3% en 1958 a 77,7% en 1982. En el sector financiero, la relación de prestaciones a sueldos y salarios era ya muy elevada en 1970 (76,9%) y ha continuado aumentando con posterioridad, hasta superar el 100% desde fines de la década del setenta.

**CUADRO 6.3. PAGOS POR CONCEPTO DE PRESTACIONES SOCIALES COMO PROPORCIÓN DE LOS SUELDOS Y SALARIOS (PORCENTAJE)**

AÑOS	INDUSTRIA MANUFACTURERA (SEGÚN ESCALA DE PERSONAL EN LAS EMPRESAS)						BANCO <sup>b/</sup>		
	MENOS DE 24	25 A 49	50 A 74	75 A 99	100 A 199	200 O MÁS	TOTAL	TOTAL AJUSTADO <sup>a/</sup>	TOTAL
1953							11,7	19,0	
1958							19,4	27,3	
1961							23,2	31,4	
1964							28,9	37,5	
1967	15,9	24,0	25,5	28,9	35,4	42,0	35,1	44,1	
1970	19,5	25,3	29,7	28,8	35,3	51,4	42,5	52,0	76,9
1973	22,8	26,9	31,4	36,6	40,0	53,4	46,2	55,9	81,0
1976	31,1	36,8	41,2	42,1	49,8	63,2	55,7	66,1	93,5
1979	30,0	33,8	37,3	43,0	47,0	61,0	53,9	64,1	111,6
1982	40,1	44,3	49,7	55,4	65,4	92,0	77,7	77,7	118,1

a/ Supone que hasta 1979 las vacaciones eran contabilizadas dentro de los sueldos y salarios.

b/ Excluye Caja Agraria, BCH y Financiacoop.

Fuentes: DANE y Superintendencia Bancaria.

La rápida elevación de los costos prestacionales ha sido el resultado de dos procesos diferentes. Para las empresas pequeñas y medianas, la ampliación de la cobertura *legal* de los servicios ha sido el hecho decisivo, ya que los montos de capital por encima de los cuales se aplicaban ciertas cargas, establecidos en los años cincuenta y sesenta, no se reajustaron con la inflación. Es posible también que la evasión de las prestaciones sea menor hoy que en el pasado, aunque continúa siendo considerable, según veremos más adelante. En las empresas más grandes, la explicación es diferente. Según veremos en la parte III de este capítulo, la explicación fundamental es la tendencia de los sindicatos a exigir en sus negociaciones colectivas prestaciones sociales de carácter extralegal.

Conviene enfatizar que los costos no salariales representan un porcentaje elevado de las erogaciones laborales en casi todos los países. En 1981, por ejemplo, estos costos, expresados como porcentaje de los salarios, eran de un 37% en los Estados Unidos, del 41% en Gran Bretaña, 51% en Alemania y 62% en Francia. En 1978, las proporciones correspondientes eran del 30% en Japón y 77% en Italia. Además, las proporciones eran más elevadas en las empresas más grandes, superando en algunos casos el 100%<sup>11</sup>. Dentro de este patrón internacional,

<sup>11</sup> Robert A. Hart, *The Economics of Non-Wage Labor Costs*, Londres: George Allen & Unwin, 1984.

Colombia se ubica en un nivel intermedio, si solo se incluyen los costos de carácter legal, pero dentro de los niveles más altos del mundo en el caso de las empresas grandes. No obstante, si los complementos salariales se incluyen como parte de los salarios, los costos no salariales son bajos en Colombia y solo moderadamente altos en las empresas más grandes. Finalmente, el régimen laboral colombiano no es significativamente diferente al de otras naciones vecinas, aunque las cesantías tienen características diferentes a los regímenes similares que existen en otros países del Grupo Andino<sup>12</sup>.

## **B. LA CARGA PRESTACIONAL Y LOS PASIVOS LABORALES**

La carga prestacional genera dos tipos de pasivos laborales en Colombia, asociados respectivamente a las pensiones a cargo de las empresas y a las cesantías. Las primeras se pueden descomponer, a su vez, en los beneficios extralegales concedidos por las firmas en sus negociaciones colectivas, en la pensión-sanción (que es, estrictamente hablando, una indemnización) y en las pensiones que quedaron a cargo de las empresas en 1967 (aquellas que beneficiaban a trabajadores con más de diez años de antigüedad en la empresa en aquella época).

Dadas las características del régimen legal de pensiones, es fundamental analizar el peso de los pasivos laborales de acuerdo con la fecha de fundación de las empresas. En el Cuadro 6.4 resumimos la información correspondiente a una muestra de 111 empresas industriales para las cuales existen datos comparables sobre pasivos laborales. Como se puede apreciar, los pasivos de cesantías son pequeños e independientes de la antigüedad de las firmas. Por el contrario, los pasivos laborales correspondientes a pensiones dependen fundamentalmente de la edad de estas últimas. Estos pasivos son considerables únicamente en empresas fundadas antes de 1950 y relativamente pequeños para compañías que se crearon con posterioridad. Esto último indica, a su vez, que las cargas extralegales de jubilación son relativamente pequeñas en Colombia. Para las empresas más antiguas, los pasivos laborales llegan a representar un 18% de los activos y un 52% del valor neto de las empresas (activos totales-pasivos externos). La primera proporción se eleva a 34% cuando los pasivos de pensiones se estiman de acuerdo con sus valores actuariales. No obstante, este último porcentaje está ciertamente exagerado, debido a la subestimación del valor de los activos fijos de las empresas. En promedio para las empresas estudiadas, los pasivos laborales

---

<sup>12</sup> Marta Inés Velásquez, *Evaluación del régimen salarial y prestacional colombiano*, Bogotá: ANIF, 1982.

representan el 12% y el 36% de los activos y valor neto de las empresas si los pasivos laborales y los activos se estiman por su valor en libros.

**CUADRO 6.4. IMPORTANCIA DE LOS PASIVOS LABORALES Y LOS CAMBIOS EN LAS PROVISIONES DE JUBILACIÓN EN EL SECTOR INDUSTRIAL DE ACUERDO CON LA ANTIGÜEDAD DE LAS EMPRESAS, 1983**

FECHA DE FUNDACIÓN	TOTAL	HASTA 1939	1940-1949	1950-1959	1960-1967	1968-1978
Número de empresas	111	16	23	18	38	16
Personal ocupado	108.877	34.764	19.895	9.629	25.737	18.852
Provisiones pensiones/activos	8,4%	14,1%	11,4%	1,8%	3,7%	1,6%
Cesantías acumuladas/activos	3,7%	3,7%	4,4%	3,0%	3,4%	3,5%
Total pasivos laborales/activos	12,1%	17,7%	15,7%	4,9%	7,1%	5,1%
Pasivos laborales actuariales/activos	19,4%	33,5%	22,8%	7,0%	8,4%	6,2%
Pasivos laborales/valor neto empresa <sup>a/</sup>	35,6%	52,2%	46,3%	13,5%	20,3%	18,9%
Provisiones pensiones/cálculo actuarial	53,4%	47,3%	61,8%	46,8%	73,2%	60,8%

a/ Activos – pasivos externos.

Fuente: estimativos de la Misión con base en datos de la Superintendencia de Sociedades.

### C. LA CARGA LABORAL EN LA PRÁCTICA

El análisis del impacto real de las prestaciones sociales debe contemplar no solo estimativos sobre su importancia relativa dentro de los costos y pasivos laborales sino, además, consideraciones sobre su alcance real y sobre la incidencia efectiva de la carga prestacional. En efecto, debido a las limitaciones de carácter legal, a la evasión de las cargas prestacionales por parte de algunos patronos y a la importancia del trabajo independiente, la extensión de los beneficios prestacionales es limitada en la práctica. Además, las empresas pueden desplazar la carga prestacional a los propios trabajadores, a través de menores reajustes en los salarios básicos, o a los consumidores, a través de mayores precios de venta de los productos.

Una forma de medir el alcance del régimen prestacional es a través de la extensión de la seguridad social. De acuerdo con los estimativos del capítulo anterior, esta última apenas cubre poco más del 30% y 50% de la población ocupada y asalariada del país, respectivamente. Por otra parte, un estudio realizado por el CEDE encontró que solo un 72% de los asalariados y 47% de la población ocupada en las cuatro grandes ciudades recibía las prestaciones sociales legales. La proporción de los asalariados que no recibían ninguna prestación legal era entonces superior al 50% de las empresas más pequeñas (menos de



cinco trabajadores)<sup>13</sup>. Con base en los datos de este estudio, es posible calcular que la proporción de la población ocupada que recibe los beneficios prestacionales completos no supera en Colombia un 28% o 29%; de esta población, cerca del 8% corresponde a trabajadores del Estado y poco más del 20% a empleados y obreros particulares. De esta manera, el régimen prestacional, como muchos otros elementos de la legislación laboral colombiana, no ha pasado de ser un privilegio que beneficia a una proporción pequeña de trabajadores.

La evidencia sobre la capacidad de las empresas de desplazar la creciente carga prestacional es, por otra parte, relativamente amplia. Hace varios años, Miguel Urrutia mostró que la creciente proporción de prestaciones a salarios en la industria manufacturera en la década del setenta había estado acompañada por una reducción real de los salarios básicos para la mayoría de los trabajadores<sup>14</sup>. Investigaciones posteriores han confirmado este resultado, indicando que los salarios básicos de los trabajadores industriales han crecido lentamente en el último cuarto de siglo; así el crecimiento de las remuneraciones reales ha dependido casi enteramente de las prestaciones sociales<sup>15</sup>. Esto indica, por lo demás, que hay una especie de “círculo vicioso” en las negociaciones obrero-patronales en Colombia. Los trabajadores exigen mayores prestaciones sociales, porque consideran que los salarios básicos crecen muy lentamente; los patronos, por su parte, ofrecen menores salarios básicos debido a lo que consideran una presión excesiva sobre los costos prestacionales.

A la larga, el efecto neto de menos reajustes de salarios básicos y del aumento relativo de las prestaciones parece haber sido relativamente neutro. En efecto, según se indica en el Cuadro 6.5, la participación de los asalariados en el valor agregado urbano y, en particular, en aquellos sectores donde la carga prestacional ha aumentado dramáticamente como proporción de los costos laborales (la industria manufacturera y el sector financiero) es similar en la actualidad a aquella típica a comienzos de la década del setenta. Es posible que este proceso refleje en parte el traslado de los mayores costos laborales a los consumidores por parte de las empresas. Sin embargo, la evidencia indica que estos costos han jugado

---

<sup>13</sup> Ulpiano Ayala, “El empleo en las grandes ciudades colombianas”, documento CEDE, núm. 065, abril de 1981, tomo II, p. 3.243.

<sup>14</sup> Miguel Urrutia, “En defensa del salario integral y las prestaciones sociales”, *Coyuntura Económica*, julio de 1981.

<sup>15</sup> José Antonio Ocampo, Joaquín Bernal, Juan Luis Londoño, Leonardo Villar, *Costos laborales y empleo en la industria manufacturera colombiana*, Informe de Investigación, Fedesarrollo, febrero de 1985, cap. 1. De acuerdo con François Bourguignon, *The Labor Market in Colombia: An Overview of its Evolution Over the Past Three Decades*, Banco Mundial, 1986, los salarios básicos reales en la industria solo han crecido a ritmos muy lentos a largo plazo (0,9% y 0,4% anual para obreros y empleados entre 1962 y 1982); los aumentos en costos laborales totales (2,3% anual en el mismo período) han dependido así de la creciente carga prestacional.

un papel más bien pasivo en la inflación colombiana de los últimos quince años, ajustándose en forma rezagada a las presiones inflacionarias provenientes del sector externo o de la agricultura<sup>16</sup>. Todo esto no implica, obviamente, que aquellas empresas que enfrentan costos laborales más altos que sus competidores, ya sea por los altos niveles salariales y prestacionales, o por los bajos niveles de productividad (asociados a su vez a razones tecnológicas o de administración empresarial), no se vean abocadas a dificultades de distinta índole.

**CUADRO 6.5. IMPORTANCIA DE LOS COSTOS LABORALES EN EL VALOR AGREGADO, A COSTO DE FACTORES, 1970-1983 (PORCENTAJE)**

AÑOS	PIB NO AGROPECUARIO	INDUSTRIA MANUFACTURERA	SERVICIOS FINANCIEROS
1970	46,3	46,3	56,2
1971	46,8	47,5	53,0
1972	46,3	44,8	57,1
1973	44,2	39,9	55,1
1974	43,6	37,8	57,9
1975	44,6	40,3	59,7
1976	44,5	41,6	61,3
1977	44,6	44,1	59,5
1978	46,5	45,1	59,2
1979	47,0	45,8	57,8
1980	46,6	45,6	59,8
1981	47,1	46,0	57,6
1982	48,2	47,4	58,3
1983 <sup>a/</sup>	48,3	47,1	59,3

a/ Provisional.

Fuente: DANE, cuentas nacionales.

## D. LOS PROBLEMAS GENERADOS POR EL RÉGIMEN PRESTACIONAL

### 1. UN ANÁLISIS GLOBAL

El régimen prestacional genera tres tipos de problemas diferentes. El primero de ellos es el efecto desfavorable sobre el empleo de una carga prestacional creciente. El segundo es el incentivo al despido prematuro y a la reducción de la

<sup>16</sup> *Coyuntura Económica*, marzo de 1984, capítulo “Empleo, precios y salarios”; Ocampo *et al.*, *op. cit.*, cap. III.

oferta de empleos permanentes que crea el régimen actual, al elevar los costos y riesgos para la empresa de mantener la estabilidad laboral. Por último, el régimen de cesantías e indemnizaciones crea ciertas inequidades entre trabajadores y entre empresas. Dejando de lado este último aspecto, que será analizado en las secciones siguientes, estudiemos la importancia relativa de los dos primeros.

La asociación entre carga prestacional y desempleo que han hecho numerosos analistas no parece tener un sustento amplio en la realidad colombiana de los últimos años. Según se analiza extensamente en las partes I y II de este informe, el principal determinante de la situación de empleo y desempleo del país en la última década ha sido la actividad económica global. La demanda de mano de obra depende estrechamente de esta variable y es, por el contrario, muy poco sensible a los costos laborales. Además, existe un amplio segmento del mercado de trabajo, de hecho mayoritario, conformado por el empleo rural y el sector informal urbano, donde existe una gran flexibilidad de los ingresos laborales en plazos relativamente cortos de tiempo. Por último, en el sector privado “formal” donde rige plenamente el régimen laboral, la creciente carga prestacional ha estado acompañada por un aumento relativamente lento de los salarios reales básicos a largo plazo, sin que existan indicaciones de una presión excesiva sobre los costos laborales totales.

La evidencia sobre el segundo de los problemas mencionados es más amplia, según se vio en la parte II del informe. El alcance limitado del sector privado “formal” es una primera indicación de los efectos desfavorables que puede generar el régimen prestacional. Igualmente, la tendencia al crecimiento relativo del empleo temporal, especialmente en los años ochenta, es una evidencia adicional. Por último, la baja antigüedad promedio de los trabajadores en el sector privado colombiano puede también indicar que el régimen laboral genera un incentivo a la alta rotación de personal.

No obstante, estas características del mercado de trabajo no están asociadas únicamente al régimen prestacional. La alta proporción de empleo informal refleja características estructurales de la economía y su expansión reciente está asociada a la fuerte recesión experimentada por el país en la primera mitad de los años ochenta, según vimos en las partes I y II del informe. El mayor crecimiento del empleo temporal puede reflejar también la gran incertidumbre de los empresarios sobre la perdurabilidad en las recuperaciones coyunturales que experimentó la economía durante los últimos años. Por último la baja antigüedad promedio de los trabajadores tiene una multiplicidad de causas. La alta rotación de personal en las empresas pequeñas refleja, ante todo, una estrategia que hemos denominado de “trabajadores ocasionales”, asociada a la alta inestabilidad de la demanda que enfrentan las pequeñas firmas y a las características tecnológicas de sus procesos productivos. En las empresas grandes, pese al régimen existente, hay una mayor estabilidad laboral. Esto indica que estas empresas

adoptan una estrategia de “carrera” para su personal, debido a las ventajas que la estabilidad laboral representa para empresas con características tecnológicas y administrativas más complejas. Hay evidencia, por último de que la alta rotación de la fuerza laboral es típica de las primeras fases de la historia ocupacional, cuando los trabajadores están laborando principalmente en empresas pequeñas, y tiende a disminuir con el tiempo, a medida que se desplazan hacia empresas más grandes. En este contexto, por lo demás, la antigüedad promedio típica en las empresas medianas y grandes (unos cinco años) puede reflejar no tanto una estrategia de rotación de personal antiguo como el hecho de que la fuerza laboral colombiana, y las propias empresas, son relativamente jóvenes.

Ello no implica, sin embargo, que el régimen laboral no contenga elementos indeseables que deban ser objeto de reforma. Según veremos en las páginas que siguen, el sistema de cesantías y el régimen de despidos e indemnizaciones castiga, en efecto, la estabilidad laboral y puede estar induciendo una rotación de personal más alta que la deseada, reduciendo las ventajas que para trabajadores y empresarios representan los mercados de “carrera”. Muchos de estos problemas puede tornarse, además, en obstáculos importantes hacia el futuro, a medida que envejece la fuerza de trabajo, aumenta la antigüedad de las empresas y, como sería deseable, aumenta el tamaño relativo del sector moderno de la economía. Ambos regímenes contienen, además, algunas inequidades y, en el caso del sistema de indemnizaciones, ciertos elementos relativamente arcaicos. Por último, existen algunos problemas adicionales asociados a las jubilaciones a cargo de las empresas, las garantías existentes para los pasivos laborales, el período de prueba y los recargos existentes por horas extras, nocturnos y festivos.

## 2. LA RETROACTIVIDAD DE LAS CESANTÍAS<sup>17</sup>

El impacto de la retroactividad de las cesantías es radicalmente diferente cuando el trabajador no ha hecho retiros parciales y cuyas cesantías han permanecido, por lo tanto, en poder de la empresa, y aquel en el cual, al haber retirado las

<sup>17</sup> La literatura sobre este tema es relativamente amplia. Véase, entre otros, Alfredo Araujo Vélez, *Propuesta para cambio de la retroactividad de las cesantías e intereses*, Bogotá, 1980; ANDI, “Efectos de la retroactividad de las cesantías: aclaraciones y correcciones”, *Revista ANDI*, núm. 59, 1982; Elena Amézquita, *Efecto de los aumentos salariales sobre la cesantía*, Instituto SER, 1978; Eduardo Aldana, *Rentabilidad implícita de las cesantías por aumentos salariales*, Instituto SER; Rafael Colmenares, “El régimen prestacional colombiano y sus relaciones con el empleo”, en *Transición demográfica y oferta de fuerza de trabajo en Colombia*, Bogotá: Senalde, 1986, cap. XII; José Fernando Isaza, “Efecto de la retroactividad de las cesantías en los porcentajes de incremento salarial”, *Coyuntura Económica*, octubre de 1981; Alan Obando, “Aproximación microeconómica al costo financiero de los retiros parciales de cesantías”, en Velásquez, *op. cit.*, pp.133-149; Ocampo y Villar, *op. cit.*; Iván Restrepo Lince, “Retroactividad de las cesantías: su costo y equivalencia”, *Administración de Personal*, núm. 14, enero-marzo de 1985; Urrutia, *op. cit.*; Velásquez, *op. cit.*

cesantías, la empresa no dispone ya del capital de trabajo correspondiente. En el primer caso, la retroactividad equivale al pago de un interés igual al aumento del salario nominal del trabajador. Esta tasa, sumada al 12% que las empresas deben pagar sobre las cesantías en su poder al finalizar el año, es ciertamente elevada para el trabajador, ya que está exenta de impuestos, pero no es excesiva para la empresa en comparación con las tasas de interés típicas en los últimos años. Las erogaciones correspondientes pueden ser deducidas, además, como costo para fines tributarios.

Los sobrecostos de carácter estrictamente *laboral* a los cuales da lugar el régimen actual están asociados, así, a la contabilización de los retiros parciales como un anticipo puramente *nominal* sobre la liquidación definitiva de las cesantías. En un contexto inflacionario, la empresa queda así con la obligación de cancelarle al trabajador como cesantía adicional por los años de derechos ya retirados cualquier aumento *nominal* de los salarios. Como la probabilidad de realizar algún retiro parcial es ciertamente mayor para un trabajador antiguo, el sistema castiga la estabilidad laboral. Los sobrecostos correspondientes pueden ser relativamente altos. Si el trabajador recibe un aumento salarial del 24% y el rendimiento de las reservas para la empresa es de un 35%, el sobrecosto correspondiente para un trabajador con diez años que retira anualmente sus cesantías es de dos salarios; el monto correspondiente asciende a cinco salarios para un trabajador con veinte años en la empresa. Los sobrecostos son algo mayores si el rendimiento de las reservas es menor o si el alza salarial es mayor, y algo inferiores si las cesantías se retiran con menor frecuencia (véase el Cuadro 6.6).

Como los retiros parciales son importantes, los sobrecostos que genera el régimen de retroactividad pueden ser considerables. En el caso de las sociedades no financieras, los estimativos de la Misión para 1977 y 1980 indican que equivalen a un 50% o un 60% de un salario básico. En el caso de los bancos en el período 1977 a 1983, los recargos correspondientes son de un 100% a un 150% de un salario. Los sobrecostos son desiguales entre empresas, estableciendo así un elemento de inequidad que afecta la capacidad de competencia de aquellas que ofrecen mayor estabilidad a sus trabajadores. Finalmente, el Cuadro 6.7 indica que el régimen actual es inequitativo entre trabajadores, ya que beneficia claramente a aquellos que reciben mayores ingresos laborales. En efecto, una encuesta realizada por la ANDI en 58 empresas en 1984 indicó que aquellos trabajadores que ganaban más de cuatro salarios mínimos básicos constituían el 19,5% del total del personal, pero realizaron la mitad de los retiros parciales de cesantías. De hecho, estos trabajadores retiraron a través de este mecanismo casi la totalidad de las cesantías a su favor a fines del año anterior. Los sobrecostos para las empresas de los retiros parciales de cesantías de los trabajadores de mayores ingresos son así sustanciales: mientras que aquellos devengaban más de cuatro

**CUADRO 6.6. NÚMERO DE SALARIOS PAGADOS ANUALMENTE COMO CESANTÍA**

CONCEPTOS		SIN RETIROS PARCIALES	RETIROS CADA CINCO AÑOS	RETIROS CADA TRES AÑOS	RETIROS ANUALES
Caso A:					
Rendimiento reservas	35%				
Alza salarial	24%				
Antigüedad	1	1,11	1,26	1,28	1,29
	5	1,17	1,83	1,93	2,07
	10	1,23	2,53	2,74	3,03
	15	1,30	3,23	3,55	4,00
	20	1,36	3,93	4,36	4,97
Caso B:					
Rendimiento reservas	35%				
Alza salarial	28%				
Antigüedad	1	1,18	1,38	1,37	1,36
	5	1,36	2,04	2,13	2,26
	10	1,59	2,87	3,08	3,39
	15	1,81	3,70	4,03	4,52
	20	2,04	4,52	4,98	5,64

Fuente: José Antonio Ocampo y Leonardo Villar, "Metodología para calcular el efecto de la retroactividad de las cesantías", documento CEDE, núm. 069, octubre de 1982.

salarios mínimos acumulaban el 31% de las cesantías en poder de las empresas a fines de 1983, estos mismos trabajadores generaron el 45% de los costos laborales asociados a dicha prestación (bajo el supuesto de un rendimiento del 35% de las reservas).

La retroactividad sobre retiros parciales de cesantías debe ser, así, objeto de reforma, según se indica en el capítulo siguiente de este informe. No obstante, el régimen de cesantías ha tenido algunos efectos benéficos que merecen conservarse. Ante todo, ha sido una forma exitosa de "ahorro forzoso" de los trabajadores que ha facilitado, no solo la adquisición de vivienda, sino también la acumulación de un capital que permite a un grupo de asalariados convertirse con el tiempo en trabajadores independientes o en pequeños patronos, según vimos en el capítulo 3. Además, ha operado en el pasado como una forma de "seguro de desempleo", que permite a los trabajadores contar con algunos recursos mientras buscan nuevas ocupaciones.

**CUADRO 6.7. IMPORTANCIA DE LOS RETIROS PARCIALES DE CESANTÍAS EN LA INDUSTRIA, 1984**

CATEGORÍA SALARIAL (NÚMERO DE SALARIOS MÍNIMOS)	PROPORCIÓN DE LOS TRABAJADORES EN CADA CATEGORÍA	PROPORCIÓN DE LAS CESANTÍAS QUE CORRESPONDE A LOS TRABAJADORES DE CADA CATEGORÍA			PROPORCIÓN DE LOS RETIROS DE CESANTÍAS QUE SE HICIERON EN 1984		RETIROS COMO PORCENTAJE DE LAS CESANTÍAS CONSOLIDADAS A DIC. 1983 PARA CADA CATEGORÍA SALARIAL	
		CESANTÍAS CONSOLIDADAS 31 DIC. 1983	CESANTÍAS CONSOLIDADAS 1984	COSTO LABORAL ASOCIADO A LAS CESANTÍAS <sup>a/</sup>	PARCIALES	DEFINITIVOS	PARCIALES	DEFINITIVOS
1 a 2	18,4	10,4	7,0	5,1	5,0	22,2	27,1	23,9
2 a 3	40,7	35,0	30,5	27,9	25,2	30,9	40,3	9,9
3 a 4	21,4	24,0	22,7	21,9	20,4	16,6	47,6	7,8
4 a 5	8,7	10,5	11,6	12,2	13,7	7,3	73,3	7,9
5 a 7	5,4	8,1	10,4	11,7	12,9	8,7	89,7	12,1
Más de 7	5,4	12,0	17,8	21,2	22,8	14,3	105,9	13,4
Subtotales								
1 a 4	80,5%	69,4%	60,2%	54,9%	50,6%	69,7%	40,8%	11,3%
Más de 4	19,5	30,6	39,8	45,1	49,4	30,3	90,1	11,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	55,9	11,2

a/ Cesantías causadas, descontando un rendimiento de las reservas del 35%.  
Fuente: ANDI, con base en una muestra de 58 empresas.

### 3. EL RÉGIMEN DE DESPIDOS E INDEMNIZACIONES

El régimen de despidos en Colombia contiene tres elementos diferentes: a) un procedimiento y unos motivos estrictamente delimitados para poder despedir un trabajador; b) una indemnización cuando el trabajador es despedido “sin justa causa”; esta indemnización es de 45 días por el primer año de servicios y 15 días por año adicional para las empresas más grandes y algo inferior en las empresas más pequeñas; y c) para los trabajadores con más de diez años de antigüedad, la posibilidad de demandar a la empresa cuando son despedidos sin justa causa para una “acción de reintegro” o, alternativamente, de exigir el pago de una “pensión sanción” al llegar a la edad de jubilación establecida por el Código Sustantivo del Trabajo.

Las justificaciones para un régimen de esta naturaleza son múltiples. Desde un punto de vista histórico, la evolución del derecho laboral durante la etapa de surgimiento del “Estado de bienestar” condujo, en casi todo los países, al

establecimiento de normas para garantizar la estabilidad en el trabajo, considerándola un derecho propio del trabajador, y para protegerlo contra el despido arbitrario<sup>18</sup>. Esto último es, además muy importante en países con altos niveles de desempleo y subempleo ya que, en estas condiciones, la relación obrero-patronal está esencialmente desequilibrada: es mucho más fácil para la empresa restituir un trabajador que para este último encontrar una nueva ocupación estable y relativamente bien remunerada<sup>19</sup>. La ausencia de un seguro de desempleo (ya que el régimen colombiano de cesantías evolucionó en una dirección totalmente diferente a un seguro de esta naturaleza) eleva además los costos potenciales de la pérdida de trabajo. Estas consideraciones explican la existencia de un procedimiento de despido y una indemnización en caso de ruptura del contrato de trabajo sin causa contemplada en la ley. Por último, la acción de reintegro y la pensión sanción fueron diseñadas en la etapa en la cual las pensiones de jubilación estaban a cargo de las empresas, como mecanismo de protección para que los trabajadores antiguos conservaran dicho derecho. Al haber asumido el ISS la mayoría de las pensiones en 1967, las normas correspondientes pasaron a cumplir un papel muy diferente a aquel para las cuales fueron diseñadas. De hecho, solo se justifican en la actualidad en dos casos particulares: para proteger a trabajadores contratados antes de 1957 o a aquellos que laboran en empresas en las cuales existen derechos de jubilación extralegales.

El régimen de despidos e indemnizaciones cumple, sin embargo, en forma inadecuada el objetivo de promover la estabilidad laboral y proteger a los trabajadores cuando pierden su empleo después de un período continuo de servicio a una empresa. En efecto, debido al riesgo considerable para el empresario de mantener la estabilidad, especialmente después de diez años de servicio del trabajador, el régimen actual estimula el despido prematuro y reduce la oferta de aquellos puestos que quiere proteger: los trabajos de “carrera”. Este régimen, mucho más que las cesantías, ha llevado a varias empresas a evitar que los trabajadores alcancen diez años de servicio, sustituyendo el personal que se acerca a dicha antigüedad por nuevos trabajadores o diseñando sistemas de intercambio de personal con otras empresas similares para evitar las complicaciones que se asocian al régimen de despidos e indemnizaciones. Estas últimas, unidas a los sobrecostos que crea la retroactividad sobre retiros parciales de cesantías, elevan además los costos de la antigüedad, y promueven así la sustitución de trabajos permanentes por transitorios, por formas de subcontratación de mano de obra o por una mayor mecanización de los procesos productivos. Por otra parte, el

---

<sup>18</sup> OIT, *El trabajo en el mundo*, volumen 2, Ginebra, 1985.

<sup>19</sup> OIT, *Hacia el pleno empleo*, Bogotá: Banco Popular, 1970, cap. 14.



régimen actual solo protege a un grupo de trabajadores, aquellos despedidos “sin justa causa”, pero no a aquellos que son despedidos cuando se presenta una crisis general de la economía, la quiebra de una empresa u otras razones que la legislación acepta como motivos de despido y que no tienen el carácter de un delito. Finalmente, el beneficio actual es independiente de si el trabajador, una vez despedido, queda laboralmente desprotegido, es decir, desempleado.

#### **4. JUBILACIONES A CARGO DE LAS EMPRESAS**

En 1967 el ISS asumió las pensiones de jubilación de los trabajadores que en dicho momento tenían menos de diez años de servicio en las empresas. Estas pensiones pasaron a denominarse “de vejez” y aquellas a cargo de las empresas continuaron llamándose “de jubilación”. En este último caso, los derechos pensionales siguieron siendo superiores, ya que pueden llegar hasta el 75% del salario promedio del último año (solo en 1985 se permitió esta posibilidad en el caso del ISS) y se pueden devengar a los 55 años de edad en el caso de los hombres y a los 50 en el de las mujeres (contra 65 y 60 en el caso del ISS). Las pensiones que quedaron a cargo de las empresas fueron entonces: a) las de los trabajadores que ya gozaban de pensiones de jubilación; b) las de los trabajadores que habían completado los veinte años de servicios, pero no tenían la edad reglamentaria; y c) la pensión-sanción. Para los trabajadores con diez a veinte años de servicios, se estableció una “pensión compartida” entre la empresa y el ISS.

Los principales problemas que genera el sistema de pensiones a cargo de las empresas son de tres tipos. Los primeras y más importantes se refieren a una indefinición legal: la creación de la “pensión de vejez” no estuvo acompañada en su momento de una derogación explícita de la “pensión de jubilación” para aquellos trabajadores que quedaron incorporados al ISS. De ahí han surgido numerosos pleitos en los cuales los trabajadores reclaman ambos derechos. En segundo lugar, los métodos de estimación actuarial son claramente inadecuados y pueden conducir tanto a una subestimación como a una sobreestimación de los pasivos laborales correspondientes<sup>20</sup>. Finalmente, las provisiones existentes son claramente inadecuadas con respecto a los pasivos actuariales. Es evidente que las empresas han utilizado en el pasado estas provisiones como un medio para “maquillar” los balances, disminuyendo las nuevas provisiones para aumentar las utilidades contables o viceversa. Solamente desde 1982 la Superintendencia de

---

<sup>20</sup> José Antonio Ocampo, “El régimen prestacional del sector privado”, *Misión de Empleo*, documento núm. 2, febrero de 1986.

Sociedades ha venido obligando a las entidades bajo su vigilancia a efectuar una actualización mínima del 4% anual con relación a los pasivos estimados. En cualquier caso, en 1983 las provisiones solo representaban un 53,4% de los pasivos actuariales para las 111 empresas incluidas en el Cuadro 6.4.

## **5. OTRAS NORMAS LABORALES**

Entre otras normas laborales que crean algunas dificultades en la actualidad, conviene mencionar la ausencia de garantías adecuadas para los pasivos laborales, el período de prueba corto que existe en el país y los recargos laborales existentes.

Sobre el primero de estos aspectos, conviene recordar que los pasivos tienen prelación en los juicios de quiebra o concordato sobre otras obligaciones de las empresas. En la práctica, sin embargo, esta norma no otorga una protección adecuada a los trabajadores por tres motivos diferentes. En primer término porque, según vimos en la sección anterior, las provisiones para pensiones de jubilación son en general inadecuadas. En segundo lugar, porque la prelación de los créditos laborales requiere que obren en sentencias condenatorias de carácter laboral o en títulos ejecutivos para que puedan hacerse valer en los juicios correspondientes; dada la lentitud de los juicios laborales, ello conduce frecuentemente a que los derechos de los trabajadores resulten burlados. Por último, la empresa puede verse en la incapacidad para responder por estos derechos; en este caso, fuera de algunas normas parciales relativas a las pensiones de jubilación, no existe la obligación de las empresas de asegurar los pasivos laborales y/o invertir las reservas de una manera particular.

El período de prueba excesivamente corto que existe en Colombia (dos meses), unido a los altos costos de despedir un trabajador con menos de un año de servicios (45 días) ha llevado a las empresas a realizar contrataciones a término fijo (hasta un año) como paso previo a una eventual contratación a término indefinido. De esta manera, la norma no cumple realmente su propósito y puede ser así deseable extender el período correspondiente, según se propone en el capítulo siguiente.

Finalmente, conviene recordar que el régimen laboral colombiano contempla en la actualidad un recargo bajo por el trabajo extra diurno (25%), uno elevado para el nocturno (75%) y uno ciertamente excesivo para el trabajo extra en días festivos (200%, fuera de los anteriores, ya sea diurno o nocturno). Fuera de ello, establece un recargo alto (35%) por el trabajo ordinario nocturno y uno excesivo (200%) por el trabajo ordinario dominical. El recargo excesivamente bajo por el trabajo extra diurno incentiva a las empresas a utilizar horas extras en vez

de aumentar la nómina cuando se presentan condiciones temporales o permanentes de aumento en la demanda de sus productos. Por otra parte, los recargos asociados al trabajo ordinario nocturno y dominical desincentivan innecesariamente el empleo en actividades que, en razón de altas inversiones de capital fijo de las características tecnológicas del proceso productivo, deben trabajar en forma continua, o de la naturaleza de la demanda (restaurantes, recreación, hoteles y vigilancia, por ejemplo) se realizan habitualmente en horas nocturnas o en días festivos. El rediseño de estos recargos puede contribuir, en forma modesta, a la generación de nuevo empleo en el país.

## II. EL RÉGIMEN LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO<sup>21</sup>

El régimen laboral del sector público difiere significativamente de aquel que regula las relaciones obrero-patronales en el sector privado. Diversas normas de carácter constitucional y legal establecen, en particular, las atribuciones de las distintas ramas del poder público en materia de creación de empleo y determinación de las remuneraciones y prestaciones sociales de los trabajadores del Estado y establecen límites a la acción sindical en el sector estatal.

Con base en elementos extraídos de la tradición jurídica del país, la reforma administrativa de 1968 definió las categorías actuales de empleados públicos y trabajadores oficiales. En el primero de estos casos, las modalidades de acceso al servicio público, ascenso, jubilación, retiro o despido (es decir, la carrera administrativa), la escala salarial y el régimen prestacional deben ser definidas por el Congreso por expreso mandato constitucional. En los departamentos y municipios, las asambleas y concejos tienen las atribuciones correspondientes en materia salarial y prestacional. En todos los niveles del gobierno corresponde, sin embargo, a la rama ejecutiva la creación de nuevos empleos. Ha sido, además, corriente que el Congreso delegue en el presidente de la República la determinación de las escalas salariales de los empleados públicos nacionales y las modalidades de la carrera administrativa y similares. Como la relación laboral está así enteramente determinada por la ley, no existe la posibilidad de que los empleados públicos discutan individual o colectivamente las condiciones de su empleo. De esta manera, fuera del principio constitucional que prohíbe las huelgas en los servicios públicos, las normas anteriores limitan severamente la posibilidad de

---

<sup>21</sup> El análisis de esta parte del informe está basado en Jaime Lopera, “Legislación sobre creación de empleo en el sector público”, Misión de Empleo, 1986; Rocío Londoño, “Las relaciones laborales y el movimiento sindical de los trabajadores del Estado”, *Desarrollo y Sociedad*, cuaderno núm. 3, mayo de 1982, y en información suministrada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

negociación colectiva de los empleados públicos. Aunque el derecho de sindicalización es extensivo a estos trabajadores (con excepción de la rama militar y de policía), las organizaciones laborales solo tienen la capacidad de presentar “memoriales respetuosos” a las entidades respectivas y carecen además de fuero sindical.

En el caso de los trabajadores oficiales, aunque no existe tampoco el derecho de huelga, la negociación colectiva regula las condiciones laborales. Estos trabajadores se concentran en las empresas industriales y comerciales del Estado, en el Ministerio de Obras Públicas y en algunos institutos descentralizados y, según veremos más adelante, representan apenas una pequeña proporción de los trabajadores al servicio del Estado. La ley también establece la categoría de auxiliares de administración, que incluye a los supernumerarios y a los contratistas independientes. Para estos últimos, sin embargo, la relación con el Estado tiene el carácter de un contrato civil y no laboral.

La realidad ha rebasado en muchos aspectos las normas constitucionales y legales existentes. Según hemos visto, el Ejecutivo ejerce, por delegación frecuente, gran parte de las atribuciones que la Constitución otorga al Congreso en materia de remuneraciones laborales y carrera administrativa. La huelga se practica en forma generalizada en los servicios públicos, según lo corroboraremos en una sección posterior. Igual cosa acontece con la negociación colectiva, a través de “memoriales respetuosos” o de las negociaciones políticas que acompañan la amenaza o la práctica del cese de labores en los servicios públicos. Estas negociaciones originan, además, verdaderas prestaciones ilegales y no meramente extralegales, ya que el Congreso es el único órgano autorizado por la Constitución para decretar tales derechos, según hemos visto. Fuera de ello, en el caso de las ramas estatales que han experimentado en el pasado un proceso de nacionalización (educación y salud), los empleados públicos tienen muchas veces prestaciones sociales decretadas anteriormente por las asambleas departamentales, sin que el Congreso haya normalizado esta situación y, sin claridad sobre quién debe pagar los sobrecostos correspondientes.

La carrera administrativa ha sido una larga aspiración nacional, sin que se haya consolidado plenamente. La primera ley al respecto data de 1938, pero tuvo apenas una aplicación débil. Posteriormente, el plebiscito de 1957 la elevó al rango de norma constitucional. Para su implementación se dictaron primero la Ley 19 de 1958 y el Decreto-Ley 1732 de 1960 y, posteriormente, el Decreto-Ley 2400 de 1968 y el Decreto 1950 de 1973, todos ellos de escasa aplicación. De hecho, en 1984 había apenas 12.000 empleados inscritos en la carrera administrativa. El Decreto 583 permitió legalizar la situación de aquellos trabajadores que habían entrado al servicio público por mecanismos diferentes al concurso abierto, según lo prevé el estatuto correspondiente. En los dos últimos años,

este decreto ha permitido aumentar a 52.000 el número de trabajadores inscritos en la carrera administrativa a nivel nacional, un guarismo que ya abarca una proporción importante de los empleados elegibles. Este avance no ha tenido, sin embargo, un desarrollo paralelo a nivel departamental y municipal. De hecho, no existe hasta hoy norma legal alguna que permita avanzar en esta dirección. En cualquier caso, el instrumento de las oposiciones libres no ha sido, hasta hoy, un medio importante de acceso al servicio público en ningún nivel del gobierno.

Mucho más importante que los procesos anteriores ha sido el desarrollo de “carreras especiales” a nivel nacional, que se han multiplicado en los últimos años, generando un verdadero “feudalismo funcional”, de acuerdo con la expresión del Servicio Civil<sup>22</sup>. Las carreras especiales de más larga tradición en el país son la militar, la docente y la judicial. El estatuto docente fue reformado por última vez en 1979 y la carrera judicial se encuentra actualmente en un proceso de reforma. Fuera de ello, en los años sesenta se crearon las carreras penitenciaria, diplomática y consular, a lo cual se agregó en los años setenta el estatuto de personal del sistema nacional de salud, la carrera de control fiscal y la nueva categoría de funcionarios de la seguridad social; a estos últimos se les concedió en 1977 el derecho de contratación colectiva, creando así una modalidad de vinculación con el Estado diferente a las categorías de empleado público y trabajador oficial.

Como lo indica el Cuadro 6.8, las carreras especiales cobijan potencialmente a tres quintas partes de los trabajadores del orden nacional y a casi la mitad de los servidores del Estado. Fuera de aquellas que cobijan a la rama militar y al personal docente, la mayoría de las carreras solo han tenido hasta hoy una aplicación muy parcial y en algunos casos (el servicio nacional de salud) no han comenzado a operar. Fuera de ello, una cuarta parte o más de los trabajadores gubernamentales, la mayoría de ellos a nivel seccional y local, no se encuentran cobijados por ningún estatuto de su naturaleza. Finalmente, solo una pequeña proporción de trabajadores (entre un 15 y un 20%) puede contratar colectivamente sus condiciones laborales con el Estado. El grupo correspondiente incluye los trabajadores oficiales del orden nacional detallados en el Cuadro 6.8, el mismo grupo de trabajadores a nivel departamental y municipal y los funcionarios de la Seguridad Social.

---

<sup>22</sup> Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Evolución del empleo público en Colombia, 1964-1982*, Bogotá, 1986, p. 25.

**CUADRO 6.8. CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, 1982**

CONCEPTOS	MILES DE TRABAJADORES	PROPORCIÓN DEL TOTAL (PORCENTAJE)	PROPORCIÓN DEL NIVEL NACIONAL (PORCENTAJE)
Empleados de libre nombramiento y remoción <sup>a/</sup>	11,3	1,3	1,6
Carrera administrativa	143,5	16,3	20,4
Otras carreras	426,3	48,5	60,7
Docente	194,6	22,1	27,7
Militar <sup>b/</sup>	112,1	12,8	16,0
Salud	84,0	9,6	12,0
Otras <sup>c/</sup>	35,6	4,1	5,1
Trabajadores oficiales <sup>d/</sup>	117,8	13,4	16,8
Honorarios y supernumerarios	3,5	0,4	0,5
Subtotal nivel nacional	702,4	79,9	100,0
Departamentos y municipios	176,6	20,1	
Gobiernos centrales	120,4	13,7	
Entidades descentralizadas	56,3	6,4	
Total sector público	879,0	100,0	

a/ Estimativo para la administración central, los establecimientos públicos y las empresas con base en proporciones estimadas por Rocio Londoño, "Las relaciones laborales y el movimiento sindical de los trabajadores del Estado", *Desarrollo y Sociedad*, cuaderno núm. 3, mayo 1982, Cuadro 2.

b/ Fuerzas militares y de policía. Excluye civiles y servicio militar obligatorio.

c/ Carreras judicial, fiscal, diplomática y docentes universitarios.

d/ Trabajadores oficiales en el dato original; empresas industriales y comerciales, excluyendo el estimativo de empleados de libre nombramiento y remoción; y estimativo de trabajadores oficiales en los establecimientos públicos, de acuerdo con las proporciones estimadas en Rocio Londoño, *op. cit.*

Fuentes: datos básicos tomados de Rafael Echeverría, "Empleo público en América Latina", *Prealc, Investigaciones sobre Empleo*, núm. 26, 1985, Cuadro 9. Complementado con datos de Rocio Londoño, *op. cit.*, según se indica en las notas anteriores y, para las fuerzas militares y la carrera diplomática, de Jaime Lopera, "Legislación sobre la creación de empleo en el sector público", informe presentado a la Misión de Empleo, mayo de 1986.

La contratación colectiva en el caso de estos trabajadores, las carreras especiales a nivel nacional, las normas diversas dictadas por las asambleas departamentales y los concejos municipales y la contratación colectiva de hecho que tiene lugar en muchos establecimientos públicos han conducido a una gran heterogeneidad de regímenes salariales y prestacionales en el Estado colombiano. El régimen "general" de los empleados nacionales solo se aplica estrictamente a una proporción reducida de trabajadores, aunque sirve de base para negociación y diseño de los sistemas que se aplican a otros servidores del Estado. Este régimen tiene algunas diferencias importantes en relación con el privado. En particular, carece de la retroactividad para las cesantías, pero incluye una prima de vacaciones, un sistema de primas de antigüedad (bonificación por servicios prestado) y una prima técnica para los profesionales. Los beneficios adicionales superan,

sin duda, el régimen más desventajoso de liquidación de las cesantías. Algunos trabajadores han logrado, además, que se les haga extensivo el régimen del sector privado en esta materia, que se les amplíen las prestaciones propias de los servidores del Estado o que se les otorguen beneficios adicionales.

Los mayores beneficios prestacionales no han compensado a largo plazo los lentos reajustes de los salarios básicos, dando así como resultado un crecimiento muy lento de las remuneraciones reales de un grupo significativo de trabajadores del Estado, según vimos en el capítulo 1 del presente informe. Fuera de ello, debido al consuetudinario desorden fiscal, la mayoría de los servicios del Estado, a diferencia de los trabajadores del sector privado “formal”, no han logrado tener la garantía del pago oportuno de sus salarios y prestaciones sociales. Los atrasos en los pagos de los salarios, primas y bonificaciones de distinta índole, muchas de ellas ya consagradas por la ley, se han convertido así en un elemento estructural del sector público colombiano y en una fuente permanente de conflictos entre el Estado y sus trabajadores. En múltiples ocasiones, esta situación refleja, sin embargo, la cuantificación inadecuada de los beneficios concedidos en el momento de la negociación. El impacto de dichas negociaciones solo se conoce así varios años después de concedidos, sin que se haya hecho la provisión fiscal correspondiente.

El impacto fiscal de los acuerdos obrero-patronales en las entidades estatales establece una diferencia cualitativa con respecto al mecanismo de negociación colectiva en el sector privado, independientemente de las normas de origen constitucional o legal. En las entidades privadas, la parte patronal en las negociaciones tiene la responsabilidad tanto por los ingresos como por los egresos de la empresa. En la mayoría de las entidades gubernamentales, por el contrario, los ingresos dependen total o parcialmente de aportes de los presupuestos nacionales, departamentales o municipales, estableciendo así un divorcio entre el negociador y la responsabilidad por los recursos para responder por los compromisos laborales adquiridos. Es necesario, así, que exista un control especial sobre las entidades para evitar que los beneficios desborden la capacidad fiscal; de esta manera, si se da un mayor margen a la negociación colectiva en las entidades estatales, consolidando así un proceso que se ha venido desarrollando de hecho en el país, será necesario diseñar un mecanismo que refleje esta necesidad de hacer globalmente compatibles los beneficios concedidos en las acuerdos con los trabajadores con la capacidad fiscal de la Nación, los departamentos y los municipios.

### III. EL SINDICALISMO<sup>23</sup>

#### A. ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS DEL SINDICALISMO COLOMBIANO

El alcance del movimiento sindical en Colombia es muy limitado. Aunque tiene un peso importante en sectores claves de la actividad económica privada y pública, la tasa de sindicalización global es reducida y ha disminuido en los años ochenta. Las razones económicas que explican este resultado son de dos tipos. En primer lugar, existe un volumen considerable de mano de obra desempleada y subempleada, que presiona continuamente sobre el mercado de trabajo, debilitando la capacidad de negociación de los trabajadores organizados. En segundo término, el empleo independiente e informal tiene un alcance dramático en el país, restringiendo severamente la capacidad de organización obrera. Este hecho es aún más importante en virtud de las limitaciones legales para la formación de sindicatos (25 miembros). Estas restricciones son evidentemente de carácter “estructural”, pero han tendido a agudizarse durante la crisis reciente, debilitando así el margen de acción sindical.

Debido a las limitaciones de carácter económico, los estudiosos del movimiento sindical han enfatizado el papel de la “acción política” en el desarrollo del sindicalismo colombiano. Esta aproximación resalta la importancia de los sindicatos no solo como unidades económicas sino también políticas en una sociedad democrática. En efecto, esta forma de organización ha sido uno de los vehículos más efectivos para negociar a través de mecanismos institucionales los conflictos sociales y para incorporar a la clase obrera en los procesos decisivos nacionales. No es por ello sorprendente que los principales cambios legislativos y la expansión del movimiento obrero hayan estado claramente enmarcados por cambios políticos. Los historiadores han destacado, en particular, el efecto de la República Liberal, en especial de las dos administraciones López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945), y de los dos primeros gobiernos del Frente Nacional (1958-1966) sobre la expansión del movimiento sindical colombiano<sup>24</sup>.

Infelizmente, no existe una medición precisa de la evolución del sindicalismo. Los dos únicos censos sindicales se han realizado en dos momentos extremadamente distantes entre sí (1947 y 1984). El resto de las estimaciones que se recogen en el Cuadro 6.9 son solo cálculos aproximados del nivel de

---

<sup>23</sup> El grueso de análisis en esta parte del capítulo se basa en dos documentos preparados para la Misión: Carlos Vicente de Roux, “Legislación laboral y generación de empleo”, 1986, y Rocío Londoño, Orlando Grisales y Álvaro Delgado, “Empleo y sindicalismo en Colombia”, 1986.

<sup>24</sup> Miguel Urrutia, *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá: Universidad de los Andes, 1969.



sindicalización. Las cifras muestran, en cualquier caso, la rápida expansión del sindicalismo durante los primeros gobiernos del Frente Nacional. La tasa de sindicalización aumentó entonces de un 5% a un 13% de acuerdo con los estimativos existentes. Este nivel se mantuvo hasta 1980 cuando, como resultado de la fuerte recesión experimentada por la economía colombiana, el número de trabajadores sindicalizados disminuyó en términos absolutos y la tasa de sindicalización se redujo a un 9%. Esta cifra muestra que, en la actualidad, el sindicalismo abarca apenas a una tercera parte o menos de los trabajadores que se hallan cobijados por el sistema prestacional o por el régimen de seguridad social.

**CUADRO 6.9. TASA GLOBAL DE SINDICALIZACIÓN**

AÑOS	SINDICALIZADOS (MILES)	POBLACIÓN OCUPADA (MILES)	TASA DE SINDICALIZACIÓN (PORCENTAJE)
1947	165,6	3.519	4,7
1959	250,0	4.511	5,5
1965	700,0	5.222	13,4
1974	835,2	6.656	12,5
1980	1.051,0	8.540	12,3
1984	873,4	9.370	9,3

Fuentes: 1. Sindicalizados: 1947-1965: Miguel Urrutia, *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1969, Cuadro 17. En 1959 y 1965 hemos adoptado el punto central del rango de Urrutia.  
 1974: Jaime Tenjo, "Aspectos cuantitativos del movimiento sindical Colombiano", *Cuadernos Colombianos*, núm. 5, primer trimestre 1975, Cuadro 1. Ajustes: el número de sindicalizados del sector agropecuario se reestimó, suponiendo una tasa de sindicalización del sector similar a la de 1980; por otra parte, el número de sindicalizados de la industria se estimó suponiendo una tasa de 64,4% de los trabajadores del sector manufacturero fabril, según datos de Urrutia, *op. cit.*, Cuadro 17, para 1965.  
 1980: Hernando Gómez Buendía, Rocio Londoño y Guillermo Perry, *Sindicalismo y política económica*, Bogotá, Cerec-Fedesarrollo, 1986. Ajuste: las tasas de sindicalización de electricidad, gas y agua, sector financiero y servicios domésticos se supusieron iguales a las de 1974.  
 1984: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, *Segundo censo nacional sindical*.  
 2. Población ocupada: 1947: interpolada con base en los censos de población de 1938 y 1951. En 1938 se excluyó del dato de empleo total los oficios domésticos en el campo.  
 1959-1984: Alvaro Reyes, *et al.*, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", Misión de Empleo, 1986.

El alcance del sindicalismo es obviamente diverso en distintos sectores de la economía. En efecto, según se indica en el Cuadro 6.10, su penetración en el sector agropecuario, en la pequeña industria, en la construcción, en el comercio y en algunos servicios urbanos es muy limitada. Su mayor peso se da así en la gran minería, en el sector manufacturero fabril, en el transporte y las comunicaciones, en los servicios estatales (incluyendo los servicios públicos de electricidad, gas y agua) y en el sector financiero. Según lo muestra el mismo cuadro, la tasa de sindicalización, excluyendo el sector agropecuario y el servicio doméstico, era hasta 1980 de un 20%; los estimativos del censo de 1984 la reducen a solo un 14%. Por otra parte, es evidente que toda la reducción en el nivel de sindicalización se ha concentrado en el sector privado y, en particular, en la industria manufacturera.

Este cambio en la composición del movimiento obrero ha tenido repercusiones importantes sobre las modalidades de acción sindical, según veremos más adelante.

**CUADRO 6.10. SINDICALIZACIÓN POR SECTOR ECONÓMICO<sup>a/</sup>**

CONCEPTOS	SINDICALIZADOS (MILES)			TASA DE SINDICALIZACIÓN (PORCENTAJE)			TASA DE SINDICALIZACIÓN <sup>b/</sup> CUATRO GRANDES CIUDADES (PORCENTAJE)
	1974	1980	1984	1974	1980	1984	1977
Sector agropecuario	43,0	45,8	55,8	1,5	1,5	1,8	
Minería	17,8	15,2	13,1	31,8	19,6	12,9	
Industria manufacturera	287,9	320,5	124,6	30,3	21,4	8,1	13
Construcción	25,3	62,5	18,1	8,2	15,8	3,1	3
Comercio, restaurantes y hoteles	74,4	44,8	49,4	8,9	3,2	3,0	1
Transporte y comunicaciones	115,6	167,7	216,2	42,2	39,4	50,8	23
Servicios no domésticos <sup>c/</sup>	271,2	394,5	394,6	26,0	25,8	22,2	17
Total	853,2	1.051,0	873,4	12,8	12,3	9,3	11
Total excluyendo sector agropecuario y servicio doméstico	792,2	1.005,2	817,6	22,8	19,0	13,7	13

a/ Datos ajustados. Véase al respecto las notas del Cuadro 6.9.

b/ Las tasas de sindicalización por sector se estiman con base en una definición de "trabajador" más amplia que la corriente en las encuestas de hogares. Los totales sí corresponden con la definición tradicional.

c/ Incluye servicios financieros, estatales y electricidad, gas y agua. Se supone que el número de sindicalizados en el servicio doméstico es insignificante.

Fuentes: 1 Sindicalizados: véase Cuadro 6.9.

b/ Población ocupada: véase capítulo 1, Cuadro 1.9.

c/ Tasa de sindicalización: Ulpiano Ayala, "El empleo en las grandes ciudades colombianas", Documento CEDE, núm. 065, abril de 1981, tomo II, Cuadro 26.

Los datos de los cuadros 6.9 y 6.10 pueden, sin embargo, sobreestimar el alcance efectivo del sindicalismo en las últimas décadas. Las razones son de dos tipos. En primer término es posible que, aún ajustados, los niveles de sindicalización en la industria (y quizás de otros sectores) estén exagerados hasta 1980. Por otra parte, en el sector transporte, el sindicalismo tiene un contenido algo diferente al que generalmente se le atribuye. En efecto, una encuesta realizada a los conductores de transporte colectivo en Bogotá en 1980 indicó que, aunque la tasa de sindicalización era muy alta (77% para los asalariados y 72% para el total de conductores), un 71% de aquellos afiliados al sindicato solo lo hacían para tener acceso el servicio de casa-cárcel y el 80 % se limitaba a pagar la cuota sindical<sup>25</sup>. Esto indica

<sup>25</sup> Samuel Jaramillo, "La situación de los conductores de transporte colectivo urbano en Bogotá", *Desarrollo y Sociedad*, cuaderno núm. 1, noviembre de 1981.

que el número de trabajadores sindicalizados en el sector transporte sobreestima el alcance real de este tipo de organización laboral. Esta afirmación es válida tanto para los datos de 1974 y 1980, como para los del censo sindical reciente. Al hacer los ajustes correspondientes, se puede concluir que la tasa efectiva de sindicalización quizás nunca superó el 10% en Colombia y que en la actualidad no cubre a mucho más de 700.000 trabajadores, es decir un 7,5% de la población ocupada.

Estos cálculos son más consistentes con el único intento de medir la sindicalización a través de encuestas de hogares. En efecto, las estimaciones de la encuesta *Empleo y pobreza* del CEDE, realizada en 1977 en las cuatro grandes ciudades, indicó que la tasa de sindicalización, excluyendo el sector agropecuario y el servicio doméstico, era de solo un 13%, en contraste con el 20% que indicaban los estimativos basados en fuentes sindicales de aquella época (véase el Cuadro 6.10). Más aún, de acuerdo con esta encuesta, los niveles efectivos de sindicalización estaban sobreestimados en casi todos los sectores.

Los datos de esta encuesta permiten inferir algunas otras características del sindicalismo en Colombia. En efecto, según se señala en el Cuadro 6.11, solo un 25% de los trabajadores en las grandes ciudades y un 35% de los asalariados trabajaban entonces en empresas donde existía algún sindicato. Por otra parte, menos de la mitad de los trabajadores en dichas empresas estaban sindicalizados. Los trabajadores no sindicalizados ostentan, sin embargo, algunas ventajas de la presencia sindical. En efecto, los resultados de dicha encuesta mostraron que el cumplimiento de las normas laborales en materia de salario mínimo y jornada de trabajo era mayor en las empresas donde existía un sindicato que en el conjunto de la economía urbana.

Al localizar los trabajadores sindicalizados en la distribución urbana del ingreso se encontró que pertenecen a todos los estratos de la población, pero particularmente a los sectores de ingresos medios (quintiles 3 y 4). En estos sectores, se puede estimar que la tasa de sindicalización era de un 14%, mientras que el 40% más pobre de la población (quintiles 1 y 2) solo alcanzaba un 8% y en el 20% más rico (quintil 5) un 9%. También es posible apreciar que la proporción de trabajadores no sindicalizados en empresas donde existe esta forma de organización laboral solo era mayoritaria en los estratos más ricos de la población. En los rangos medios y bajos, el sindicalismo cobijaba a más de la mitad de los trabajadores de dichas empresas. Finalmente, debe tenerse en cuenta que, debido a la alta concentración del ingreso de los hogares en el sector más rico de la población (58% en el quintil 5 de acuerdo con dicha encuesta), el resto de estratos tenía un ingreso per cápita inferior al promedio de las cuatro grandes ciudades. De esta manera, aunque la mayoría de los trabajadores sindicalizados no perteneciera a los estratos más pobres de la población, cuatro quintas partes de ellos tenía un ingreso per cápita inferior al promedio urbano.

**CUADRO 6.11. SINDICALIZADOS SEGÚN INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, 1977 (CUATRO GRANDES CIUDADES)**

ESTRATOS	TODOS LOS TRABAJADORES <sup>a/</sup> (PORCENTAJE)	SINDICALIZADOS (PORCENTAJE)	NO SINDICALIZADOS CON SINDICATO EN LA EMPRESA (PORCENTAJE)	NO SINDICALIZADOS SIN SINDICATO EN LA EMPRESA (PORCENTAJE)
Quintil 1 (más pobre)	12	9	6	13
Quintil 2	19	14	13	20
Quintil 3	21	27	19	20
Quintil 4	24	30	25	24
Quintil 5	24	20	37	23
	100	100	100	100
Porcentaje de:				
Total trabajadores	100	11	13	75
Total asalariados	100	16	18	65

a/ La definición de "trabajadores" de este estudio excluye al servicio doméstico, pero incluye algunas personas que realizan labores productivas y que no están incluidas dentro de la definición corriente de dicha variable.  
Fuente: Ayala, *op. cit.*, tomo II, cuadros 26 y 27.

Desde el punto de vista organizativo, en 1984 existían 2.171 sindicatos, de los cuales 647 pertenecían al sector de servicios sociales y personales, la mayoría de ellos de empleados públicos y, por lo tanto, sin derecho a contratación colectiva, y 1.525 en otros sectores (Cuadro 6.12).

**CUADRO 6.12. OTRAS CARACTERÍSTICAS DEL SINDICALISMO, 1984**

CONCEPTOS	SINDICATOS			SINDICALIZADOS (MILES)		
	CONFEDERADOS	INDEPENDIENTES	TOTAL	CONFEDERADOS	INDEPENDIENTES	TOTAL
<b>A. Sector económico</b>						
Servicios sociales y personales	365	282	647	120,8	210,9	331,7
Otros sectores	1.051	474	1.525	307,6	234,2	541,8
Total	1.416	756	2.172	428,4	445,1	873,4
<b>B. Tipos de sindicato</b>						
Base	790	189	979	231,3	167,9	399,2
Industria	113	38	151	99,8	43,5	143,3
Gremial	596	419	1.015	96,6	232,9	329,5
Otros	17	10	27	0,7	0,7	1,4
Total	1.416	756	2.172	428,4	445,1	873,4

Fuente: Segundo censo nacional sindical, 1984.

Las cuatro confederaciones obreras (UTC, CTC, CSTC y CGT, en ese orden de importancia) concentraban dos terceras partes de los sindicatos y el llamado “sindicalismo independiente” otra tercera parte. En términos de trabajadores sindicalizados, sin embargo, el sector independiente movilizaba más de la mitad de la fuerza sindical colombiana, particularmente en el sector de servicios. Conviene anotar, sin embargo, que la mayoría de los trabajadores no confederados del Estado están agrupados en tres grandes federaciones (Fecode, Fenaltrase y Fenansitrap). No obstante la fragmentación del movimiento sindical es evidente, restándole capacidad de influencia sobre las grandes decisiones nacionales en materia laboral y, aún más, en la política económica general. Los intentos de unidad en la última década no han sido duraderos, aunque han tenido un impacto notorio en algunos momentos de la vida nacional.

La mayoría de los sindicatos en Colombia están organizados como sindicatos de base (es decir, de empresa) y gremiales (de oficio). Los primeros son relativamente más importantes a nivel global, aunque el sindicalismo gremial tiene un mayor peso relativo en el sector independiente (véase Cuadro 6.12). El sindicalismo de industria tiene escaso desarrollo en Colombia, debido a limitaciones de carácter legal.

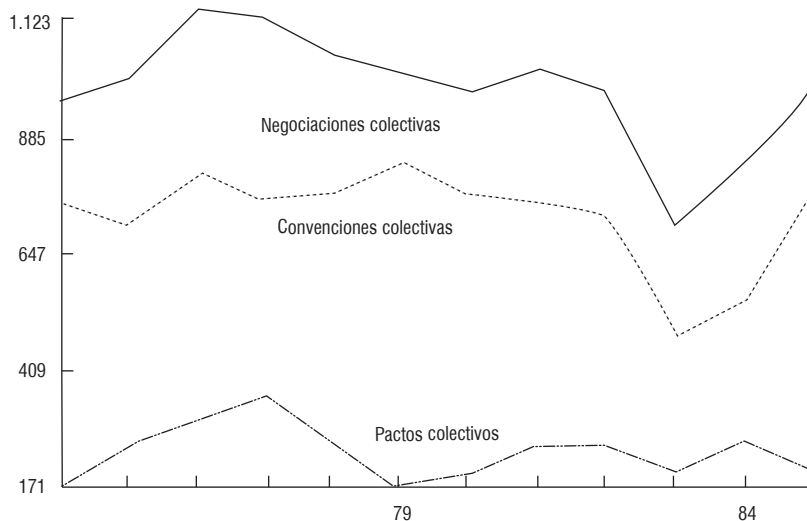
## **B. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

La legislación colombiana establece dos mecanismos de negociación colectiva. El primero de ellos se realiza entre los patronos y las organizaciones sindicales y conduce a una convención colectiva. El segundo tiene lugar con trabajadores no sindicalizados y conduce a un pacto colectivo. Desde 1978 estos últimos no pueden realizarse en empresas donde los afiliados a los sindicatos representan más de la tercera parte del total de trabajadores. La mayor parte de los acuerdos de uno y otro tipo tiene una vigencia de dos años.

Las etapas de la negociación colectiva con los sindicatos están estrictamente determinadas en el Código Sustantivo del Trabajo. El proceso comienza en la presentación de un pliego de peticiones por parte de los trabajadores. Dentro de las 24 horas siguientes, el patrono debe recibir a los representantes de estos últimos para iniciar la etapa de “arreglo directo”. Esta etapa tiene una duración de quince días hábiles (incluidos los sábados), prorrogables diez días más de común acuerdo entre las partes. Si en esta etapa no se llega a un acuerdo, se entra inmediatamente en la etapa de “mediación”, en la cual participa forzosamente el Ministerio del Trabajo. Esta etapa sustituyó en 1985 la de “conciliación”, al tiempo que se eliminó el lapso que transcurría entre el arreglo directo y esta fase de la negociación. La mediación dura 10 días hábiles improrrogables. Si no se ha llegado a un pleno

acuerdo durante esta etapa se pasa forzosamente al “arbitramento” en el caso de los servicios públicos y de aquellas empresas en las cuales los afiliados al sindicato no alcanzan a reunir la mayoría absoluta de los trabajadores permanentes de las empresas. En los otros casos, los trabajadores deberán decidir por voto secreto, dentro de los diez días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de mediación, si declaran la huelga o solicitan un tribunal de arbitramento. Durante el transcurso de la huelga, los patronos no pueden celebrar contratos de trabajo y el Ministerio del Trabajo tiene la facultad de intervenir para buscar un arreglo. Si transcurridos cuarenta días hábiles de cese de labores no hay arreglo y los trabajadores no han decidido convocar un tribunal de arbitramento, el Ministerio de Trabajo puede hacerlo en forma unilateral. El laudo arbitral se refiere únicamente a aquellos puntos sobre los cuales no ha habido acuerdo en las negociaciones precedentes.

Según se aprecia en el Gráfico 6.1, el total de negociaciones colectivas ha tendido a disminuir desde 1976. La tendencia no fue muy pronunciada hasta 1982. Con la crisis de 1983, las negociaciones disminuyeron fuertemente; la recuperación posterior ha llevado el número total al nivel de 1982, unas 950 anuales, que cobijan a unas 1.900 empresas, dada la vigencia de los acuerdos. El comportamiento relativo de las convenciones y pactos colectivos es, sin embargo, diferente. Las primeras tuvieron una ligera tendencia ascendente hasta 1979; a partir de entonces experimentaron un descenso leve, primero, y una caída pronunciada en 1983. Su recuperación posterior ha llevado de nuevo el número anual de convenciones a unas 750, una cuantía consistente con los 1.500 sindicatos que existen en Colombia en sectores diferentes a los servicios personales y comunales. Mientras el número de convenciones ha tenido un comportamiento procíclico, los pactos colectivos han tenido una evolución muy diferente. Este mecanismo de negociación tuvo un auge entre 1974 y 1977. El Decreto 1469 de 1978 limitó severamente su realización; posteriormente, tendieron a estabilizarse entre unos 200 y 250 anuales. En el Gráfico 6.1 puede también apreciarse que las nuevas normas introducidas en 1978 solo beneficiaron ligeramente la realización de convenciones colectivas. Los laudos arbitrales son relativamente escasos: solo 90 entre 1974 y 1985. Esto indica que, en promedio, solo un 1,0% de las negociaciones colectivas con sindicatos terminan en un arbitramento forzoso. En momentos de gran agitación laboral, este porcentaje ha sido un poco más elevado: 2,4% en 1974-1976 y 1,8% en 1983-1984. Finalmente, conviene anotar que, de acuerdo con una muestra de 107 negociaciones en la gran industria en los últimos años, la mayoría de los acuerdos se logran en las etapas de arreglo directo (37), o en las fases de mediación (26) y prehuelga (31), y muy pocos se terminan en medio de la huelga (11) o entran un laudo arbitral (2); las negociaciones en las fases de prehuelga o huelga son, sin embargo, más frecuentes en las negociaciones con sindicatos de la CSTC o no confederados.

**GRÁFICO 6.1. EVOLUCIÓN DE LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS**


Fuente: Rocío Londoño, Orlando Grisales y Álvaro Delgado, "Empleo y sindicalismo en Colombia", Misión de Empleo, 1986.

Los datos desagregados indican que poco más de la mitad de las negociaciones colectivas tienen lugar en la industria manufacturera (entre 50% y 55% en 1974-1982), una cuarta parte en el sector servicios (entre 19% y 29 % en el mismo período) y el resto en otros sectores de la economía. Entre 1976 y 1981 un poco más del 60% de las convenciones se realizaron con sindicatos de base, algo más de 20%; con sindicatos de industria y el resto con sindicatos gremiales.

Las negociaciones laborales giran en torno a cuatro elementos fundamentales: a) salarios; b) prestaciones extralegales; c) normas sobre estabilidad laboral y actividad sindical; y d) participación en ciertas decisiones de la empresa. Los estudios existentes indican que el impacto de los sindicatos es mucho más notorio sobre las prestaciones que sobre los salarios básicos, con un efecto global sobre las remuneraciones de un 15% a un 25%<sup>26</sup>. La asociación entre sindicalismo y prestaciones es, por lo demás universal. En los países desarrollados está relacionada con el interés de trabajadores y empresarios en la estabilidad de la fuerza laboral, con los beneficios tributarios de las prestaciones sociales y con la importancia de los trabajadores más antiguos en las decisiones sindicales. Estos hechos se expresan en la negociación de mecanismos de

<sup>26</sup> Jaime Tenjo, "Impacto de la actividad sindical sobre los salarios: un análisis econométrico", *Revista de Planeación y Desarrollo*, 1975, núm. 2; Alejandro León, Luis Fernando Rodríguez y Alirio Cano, "El efecto de los sindicatos en la economía colombiana", *Revista de Planeación y Desarrollo*, 1982, núm. 1; y Ocampo *et. al.*, *Costos laborales...*, *op. cit.*, Cap. 1.

promoción de diferente índole, de primas de antigüedad y de pensiones de jubilación extralegales. En Colombia, este último mecanismo está poco desarrollado, según vimos en una sección anterior, pero la preferencia por la estabilidad se ha expresado en la fijación de primas de antigüedad y en normas particulares sobre estabilidad laboral. No obstante, el atraso de los servicios sociales a cargo del Estado explica la gran preferencia de los sindicatos colombianos por obtener beneficios especiales en materia de vivienda, educación y salud; las ventajas tributarias pueden también explicar en parte esta preferencia. Por otra parte, también son relativamente normales los acuerdos sobre prima de vacaciones, ampliación de la prima de servicios, ayuda para alimentación y recreación, auxilio mortuario y seguro de vida, entre otros. Aunque muchos pactos colectivos contemplan beneficios similares, su frecuencia es muy inferior a aquella típica en las convenciones.

En materia de estabilidad laboral, los pactos colectivos incluyen en múltiples ocasiones indemnizaciones por despido sin justa causa superiores a las legales, limitaciones al alcance de las normas legales sobre sanciones y despidos, el establecimiento del principio de que la antigüedad del trabajador debe primar sobre otros criterios en las decisiones correspondientes, restricciones al uso de trabajo temporal por parte de la empresa y creación de comités paritarios para discutir y autorizar sanciones y despidos. La participación de los trabajadores en las empresas se expresa en estos comités y en la presencia sindical en la administración y asignación de algunos fondos y auxilios decretados en las convenciones correspondientes. La participación de los sindicatos en las decisiones de la empresa en materia de producción no ha comenzado a desarrollarse plenamente en nuestro país.

### C. HUELGA<sup>27</sup>

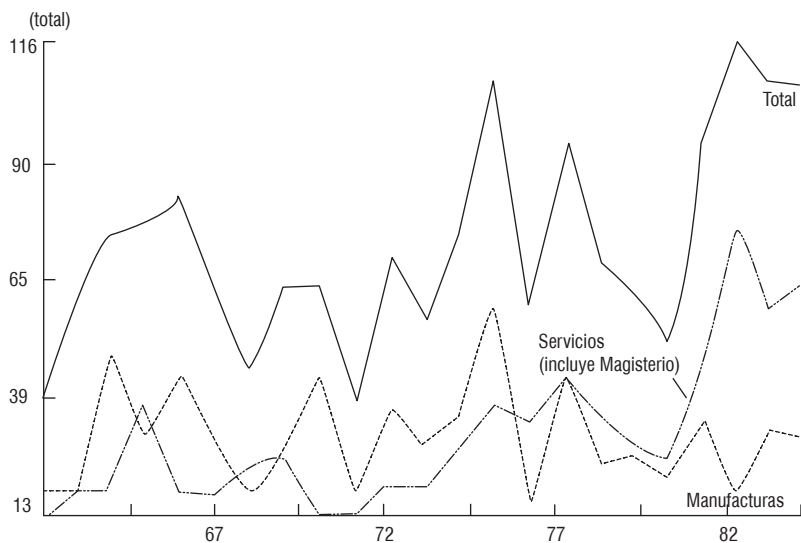
La magnitud del movimiento huelguístico colombiano en los últimos 25 años se resume en los gráficos 6.2 y 6.3 y en el Cuadro 6.13. El concepto de huelga se utiliza aquí en el sentido corriente del término, es decir como un cese colectivo de labores decretado por los trabajadores, y no coincide necesariamente con la definición legal, que es más restringida. En particular, en el sector público, donde la huelga es ilegal, muchos paros de trabajadores se dan formalmente a través de mecanismos diversos: “paros”, “asambleas permanentes” o protestas informales.

---

<sup>27</sup> Sobre este tema, véase Londoño *et. al.*, *op. cit.*; Hernando Gómez Buendía y Rodrigo Losada, “La actividad huelguística en Colombia, 1962-1976”, *Coyuntura Económica*, mayo de 1977; y Ulpiano Ayala y Luz Amparo Fonseca, “El movimiento huelguístico, 1974-1991”, *Desarrollo y Sociedad*, Cuaderno núm. 1, noviembre de 1981.

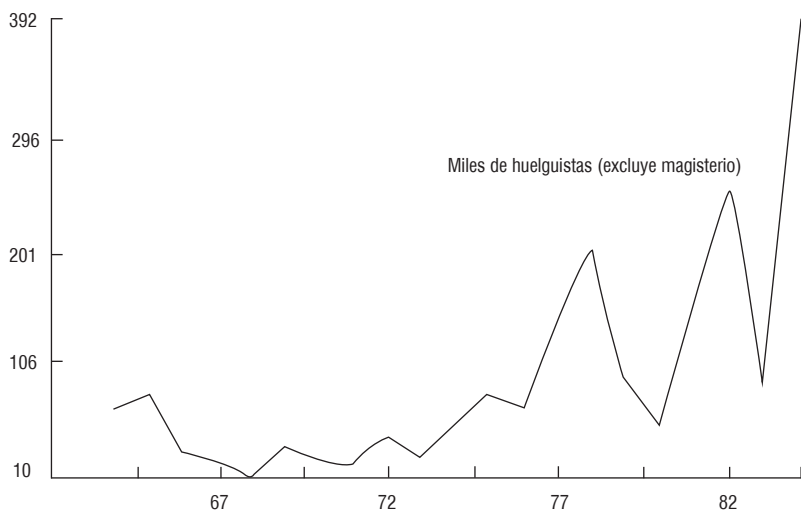


**GRÁFICO 6.2. NÚMERO DE HUELGAS, 1962-1984**



Fuente: Londoño, Grisales y Delgado, *op. cit.*

**GRÁFICO 6.3. NÚMERO DE HUELGISTAS, 1964-1984**



Fuente: Londoño, Grisales y Delgado, *op. cit.*

**CUADRO 6.13. HUELGAS POR SECTOR ECONÓMICO, 1964-1984 (PROMEDIOS ANUALES)**

CONCEPTOS	AÑOS	HUELGAS	HUELGUISTAS	HUELGUISTAS / HUELGA	JORNADAS HOMBRE (MILES)	JORNADAS HOMBRE/ HUELGUISTA
Manufacturera	1964-1970	21,4	11.629	543	291,3	25,0
	1971-1980	25,7	15.326	596	567,0	37,0
	1981-1984	27,8	21.476	774	753,6	35,1
Servicios excluyendo magisterio <sup>a/</sup>	1964-1970	13,0	7.993	615	121,6	15,2
	1971-1980	19,0	48.392	2.547	516,4	10,7
	1981-1984	41,5	149.726	3.608	556,2	3,7
Magisterio	1964-1970	20,7	58.852	2.841	727,7	12,4
	1971-1980	12,3	94.355	7.671		
	1981-1984	18,0	543.093	30.172	2.200,6	4,1
Transporte	1964-1970	5,9	14.622	2.496	68,0	4,7
	1971-1980	4,6	8.621	1.874	45,1	5,2
	1981-1984	12,8	47.528	3.728	425,4	8,9
Otros <sup>b/</sup>	1964-1970	5,6	2.261	406	36,9	16,3
	1971-1980	5,7	3.897	684	54,5	14,0
	1981-1984	7,5	4.186	558	125,0	29,9
Total excluyendo magisterio	1964-1970	45,9	36.506	796	517,8	14,2
	1971-1980	55,0	76.236	1.386	1.182,9	15,5
	1981-1984 <sup>c/</sup>	89,5	222.916	2.491	1.860,2	8,3
Total	1964-1970	66,6	95.358	1.432	1.245,5	13,1
	1971-1980	67,3	170.590	2.534	2.486,9	14,5
	1981-1984 <sup>c/</sup>	107,0	766.009	7.159	4.060,8	5,3

a/ Trabajadores del Estado, sector financiero, comercio, etc.

b/ Agricultura, minería y construcción.

c/ Hubo dos paros conjuntos del magisterio y otros trabajadores estatales que se contabilizan separadamente en estas actividades pero conjuntamente en el total.

Fuente: Londoño, Grisales y Delgado, *op. cit.*

El Gráfico 6.2 indica que el número anual de huelgas ha fluctuado en el último cuarto de siglo en torno a unas setenta con una tendencia levemente ascendente. Durante este período se han presentado tres ciclos pronunciados. Entre 1962 y 1966 hubo un crecimiento espectacular del movimiento huelguístico, que fue sucedido por una disminución importante entre 1966 y 1968 y un período posterior, hasta 1973, de baja o mediana actividad. Entre 1973 y 1975 se presentó un nuevo ascenso que, con un receso provisional en 1976 que se mantuvo el año siguiente, los años posteriores, hasta 1980, se caracterizaron por una disminución apreciable en el número de huelgas. A comienzos de los años ochenta se presentó un nuevo auge del movimiento huelguístico, que alcanzó de nuevo un pico entre 1982 y 1984. Como

se aprecia en el gráfico, el número de paros en estos años no difiere sustancialmente del pico histórico anterior (1975). Finalmente los datos del Ministerio del Trabajo (que no coinciden con la definición de huelga utilizada en este informe) indican que la actividad huelguística disminuyó de nuevo en 1985.

Las fluctuaciones más importantes en el número de huelgas se deben, ante todo, al sector servicios. Los paros en el sector manufacturero fueron también importantes en las agitaciones laborales de mediados de los años sesenta y setenta, pero han sido menos notorios en el auge reciente del movimiento huelguístico. En promedio, dado el número de sindicatos existentes en el país (Cuadro 6.12), se puede estimar que en un momento pico como el comienzo de la década del ochenta, uno de cada veinte sindicatos realiza anualmente una huelga; la frecuencia es mayor en el sector servicios que en el resto de la economía. Este promedio esconde, sin embargo, los paros repetitivos que tienen lugar en ciertas entidades. Entre 1981 y 1984, por ejemplo, hubo 17 paros en Colpuertos, 11 en Ferrocarriles Nacionales, 6 en la Caja Agraria y 6 en Ecopetrol. De esta manera, incluso en un período de agitación laboral como el que el país ha vivido en los últimos años la mayoría de los sindicatos no recurren a la huelga a lo hacen solo en forma muy esporádica.

Cabe recordar que la definición de “servicios públicos” para fines de la prohibición del derecho de huelga es extremadamente amplia, e incluye todas las labores que se realizan en las distintas ramas del sector público, transporte, acueductos, energía eléctrica, telecomunicaciones, establecimientos sanitarios, hospitales y clínicas, establecimientos de beneficencia social, plantas y distribuidoras de leche, plazas de mercado, mataderos, servicios de higiene y aseo, y producción y distribución de sal y combustibles. De acuerdo con esta definición, se puede estimar que más de dos terceras partes de las huelgas entre 1981 y 1984 se realizaron en “servicios públicos”. Sin embargo, como muchos de los ceses de labores en estos sectores se organizan por medios diferentes a la huelga, la declaración de ilegalidad por parte del Ministerio del Trabajo solo abarca una pequeña fracción de los paros en Colombia. Entre 1975 y 1984, de 540 huelgas reconocidas como tales, solo 49 (es decir, el 9%) fueron decretadas ilegales por el Ministerio.

El análisis del Cuadro 6.13 muestra claramente las diferencias en la actividad huelguística en diferentes sectores de la economía. Debido a su carácter ilegal, en el magisterio los paros son cortos (aunque eran más prolongados en los años sesenta y setenta) pero involucran un gran número de trabajadores. Este hecho explica la alta participación que han tenido los maestros en los últimos años dentro del número total de huelguistas (71% en 1981-1984) y de jornadas-hombre perdidas (54%). De hecho, el auge del movimiento laboral en este sector explica en gran medida el aumento que se ha venido registrando en el número de huelguistas y en las jornadas-hombre perdidas a nivel global. En otros segmentos

del sector servicios, la huelga también es corta, pero involucra a menos trabajadores. En el sector manufacturero, por el contrario, moviliza un número pequeño (aunque creciente) de trabajadores, pero los ceses de labores son prolongados, acercándose en promedio al límite establecido por la ley. De hecho, este es el sector de la economía donde se realiza la huelga típica contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo. En el sector transportes, donde ha habido un auge de la actividad huelguística (íntimamente ligado a la situación de Puertos de Colombia y Ferrocarriles Nacionales, según vimos), se da una situación intermedia entre las anteriores. En el resto de la economía, la huelga tiene características similares a las del sector manufacturero, aunque es muy infrecuente.

A pesar del aumento más bien leve del número de huelgas, los huelguistas y las jornadas-hombre perdidas muestra una tendencia fuertemente ascendente, según se refleja en el Cuadro 6.12. El significado global de estas estadísticas es, sin embargo, debatible, debido al enorme peso que ha venido adquiriendo el magisterio en esta evolución. Sin embargo, al excluir a los maestros, la tendencia anotada también es notoria (véase al respecto el Gráfico 6.3). Por lo demás, es evidente la gran importancia que ha venido adquiriendo el sector servicios como un todo, no solo dentro del total de huelgas sino, más particularmente, de huelguistas. Este desarrollo ha sido paralelo con la disminución en la importancia relativa de la huelga en el sector manufacturero y refleja, a su vez, las alteraciones que ha experimentado el movimiento sindical desde los años sesenta.

El cambio anotado se refleja en otras características del movimiento huelguístico en años recientes. En primer lugar, debido a la importancia del sindicalismo independiente en el sector servicios, también ha venido aumentando su participación en los ceses colectivos de trabajo. De esta manera, entre 1981 y 1984 los sindicatos no confederados realizaron el 55% de las huelgas y movilizaron el 85% de los huelguistas. Por otra parte, dado que los empleados públicos carecen del derecho a la contratación colectiva, la negociación de pliegos de peticiones ha venido perdiendo importancia dramáticamente como causa de los ceses de trabajo, en tanto que la violación de normas laborales y convenciones ha venido ganando participación (véase Cuadro 6.14). Los pliegos eran la fuente de mitad de los paros en los años sesenta, pero representan menos de una tercera parte de los que se realizan en la actualidad. Por el contrario, la violación de normas laborales y convencionales originaba el 40% de los ceses de labores en los años sesenta, pero representa en la actualidad casi dos terceras partes de estos últimos. De esta manera, las huelgas, declaradas o no como tales, se realizan cada vez menos dentro de los marcos legales existentes.

**CUADRO 6.14. HUELGAS SEGÚN MOTIVO, 1964-1984**

SECTOR	AÑOS	PLIEGO DE PETICIONES (PORCENTAJE)	VIOLACIÓN DE NORMAS LABORALES O CONVENIONES <sup>a/</sup> (PORCENTAJE)	OTROS <sup>b/</sup> (PORCENTAJE)
Manufactura	1964-1970	80	19	1
	1971-1980	82	18	1
	1981-1984	67	31	3
Servicios, excluyendo magisterio	1964-1970	42	51	8
	1971-1980	20	73	7
	1981-1984	24	70	5
Magisterio	1964-1970	23	71	6
	1971-1980	19	77	4
	1981-1984	1	92	7
Transporte	1964-1970	22	51	27
	1971-1980	17	80	2
	1981-1984	6	80	14
Otros	1964-1970	54	44	3
	1971-1980	33	65	2
	1981-1984	37	63	-
Total	1964-1970	47	46	6
	1971-1980	44	52	3
	1981-1984	31	64	5

a/ Violación de leyes laborales, convenciones o pactos colectivos o convenios obrero-patronales.

b/ Huelgas de solidaridad o de protesta.

Fuente: Londoño, Grisales y Delgado, *op. cit.*

#### **D. LAS PRINCIPALES CONTROVERSIAS EN TORNO AL MOVIMIENTO SINDICAL**

De las consideraciones anteriores surgen claramente dos temas que han ocupado el centro de atención en las discusiones sobre el sindicalismo en Colombia en los últimos años: los derechos sindicales de los trabajadores del Estado y el debilitamiento del movimiento obrero en el sector privado.

Sobre el primero de estos aspectos, es evidente que los marcos legales e incluso constitucionales existentes han sido ampliamente rebasados. La huelga se ejercita en forma generalizada en los servicios públicos. Por otra parte, pese a la prohibición de contratación colectiva para los empleados públicos, existen múltiples formas a través de las cuales la negociación incide sobre los acuerdos salariales y prestacionales. Analistas muy diversos han coincidido en señalar que el marco legal estrecho dentro del cual opera el sindicalismo en el sector estatal ha contribuido a radicalizar los conflictos laborales, convirtiéndolos de hecho en

demandas por derechos sindicales amplios. Esta situación no es muy diferente a la que prevalecía en el sindicalismo del sector privado antes de que se institucionalizara su operación en los años treinta.

Las raíces del debilitamiento del movimiento obrero en el sector privado son múltiples. Las más profundas son, sin duda, de carácter económico. La crisis del sector manufacturero desde mediados de los años sesenta y, en particular, durante la recesión de comienzos de la década actual, el aumento del desempleo y el subempleo y la escasa penetración en ramas de producción donde domina la pequeña empresa explican en gran medida su alcance limitado y su disminución reciente. Los líderes sindicales han atacado, sin embargo, diferentes elementos del régimen legal existente por las trabas que imponen a la acción sindical.

La discusión más amplia gira en torno al alcance las leyes 26 y 27 de 1976, por medio de las cuales se aprobaron los convenios 86 y 87 de la Organización Internacional del Trabajo, firmados casi tres décadas antes. La primera de estas leyes establece el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos “sin autorización previa” y estipula que dichas organizaciones “no están sujetas a disolución por vía administrativa”. La segunda señala que “los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo” y que las autoridades deberán adoptar medidas para estimular “el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”.

El dispendioso proceso de aprobación de las personerías jurídicas de los sindicatos por parte del Ministerio del Trabajo puede ser interpretado como una violación al primero de estos principios. La capacidad del gobierno de disolver las organizaciones sindicales por medio de medidas administrativas bajo estado de sitio puede igualmente interpretarse como una contravención a la segunda de las normas anotadas. Por otra parte, la legislación actual no protege contra el despido a las personas que se encuentran promoviendo la creación de un sindicato antes de la reunión donde se constituye formalmente la organización. La notificación posterior al patrono puede además eludirse fácilmente, ya que, en la práctica, es frecuente que éste se entere por anticipado.

En el contexto colombiano, la norma sobre derecho de contratación colectiva concierne, en especial, a los empleados públicos, según lo hemos analizado anteriormente. Puede argüirse, sin embargo, que los pactos colectivos, la mediación y el arbitramento forzoso son limitaciones a la “negociación voluntaria”. Los primeros fueron ya restringidos en su alcance en 1978 y solo comprenden en la actualidad a un grupo de empresas no muy numeroso. Algunas medidas adicionales podrían restringir aún más este mecanismo de negociación laboral, aunque la experiencia de 1978 indica que normas de este tipo no redundan rápidamente

en favor del sindicalismo y la negociación colectiva. La mediación y el arbitramento ciertamente limitan la negociación obrero-patronal, pero lo hacen en aras del principio, también firmemente arraigado en nuestra Constitución Política, de intervención del Estado en la economía. Además, el arbitramento abarca solo una pequeña fracción de conflictos, según hemos visto. Mucho se puede hacer, sin embargo, para mejorar la manera como se ejercen estas formas de intervención. La ausencia de un cuerpo especializado e *independiente* de mediadores y árbitros, que incluya profesionales de las distintas disciplinas que involucra la negociación colectiva (no solo el derecho, sino también la administración de empresas y la economía), y de un equipo técnico que apoye su acción es un obstáculo indiscutible, que explica en parte la enorme resistencia de los sindicatos a esta forma de intervención.

En este, como en muchos otros aspectos, es indudable que la escasa información en medio de la cual operan las negociaciones colectivas tiende, naturalmente, a hacerlas más conflictivas. El sindicalismo colombiano tiene mucho que hacer en términos de crear la base técnica para romper la evidente disparidad de información con respecto a la contraparte patronal en las negociaciones. Las acciones del Ministerio del Trabajo para promover este desarrollo han sido prácticamente nulas. Obviamente, el desarrollo de un mayor bagaje técnico de los sindicatos no es posible sin un derecho firme de los trabajadores a disponer de información adecuada sobre la situación de las empresas.

Este derecho será más importante si se adopta la promesa del nuevo presidente de hacer partícipe a los trabajadores en las utilidades de las empresas, intentando así repetir la experiencia de 1948, cuando la administración Ospina Pérez decretó una norma de esta naturaleza, que poco después se transformó en la prima de servicios. Esta reforma tendría la virtud de introducir una prestación flexible, que se adecúa a la capacidad de pago de las empresas en una coyuntura particular, en vez de las cargas laborales rígidas que existen en la actualidad, tanto aquellas de origen legal como las que han sido fruto de acuerdos obrero-patronales. La implementación de este principio exige, sin embargo, una fiscalización adecuada por parte de los trabajadores, que quizás solo se puede ejercer a través de las asociaciones sindicales, y controles a las empresas para evitar las prácticas de “desplume”.

La presentación de pliegos y contrapliegos patronales en los procesos de negociación ha sido también una fuente de protestas frecuentes por parte de las organizaciones sindicales. No obstante, es necesario que exista un mecanismo para que las empresas puedan renegociar aquellas cargas laborales que asumieron anteriormente, si las nuevas circunstancias por las cuales atraviesan en un momento particular indican que pueden tornarse insostenibles. Esta potestad, que ha venido siendo sostenida por la jurisprudencia laboral, no tiene, sin embargo, limitaciones

de carácter legal ni en lo relativo a la facultad de las empresas de denunciar las convenciones colectivas ni de los árbitros en caso de que no se logre un acuerdo obrero-patronal sobre las denuncias correspondientes. Es importante, así, que la ley regule estos procesos, para librarlos de la inestabilidad que les depara las oscilaciones de la jurisprudencia.

Por otra parte, conviene recordar que, de acuerdo con el Artículo 480 del Código Sustantivo del Trabajo, “las convenciones colectivas son revisables cuando quiera que sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica”. Este principio, emanado de la “teoría de la imprevisión” proporciona otro instrumento de adaptación de la normatividad vigente bajo condiciones coyunturales especiales. De acuerdo con los desarrollos teóricos del derecho y con la jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia, los hechos que deben mediar para que pueda acudir a esta norma tienen que ser posteriores al contrato colectivo de trabajo, deben tener la calidad de “extraordinarias”, en el sentido de exceder, con mucho, las previsiones que racionalmente podían hacerse al tiempo de contratar, y deben referirse a eventos que involucran una rama o un grupo de industrias y no solamente a una empresa particular. Sin embargo, el alcance real de este principio tropieza con la inexistencia de un procedimiento adecuado para su aplicación. En efecto, en la actualidad la única vía que se puede utilizar en estos casos es un juicio ordinario de trabajo que, por lo lento y dispendioso, no se ajusta a las circunstancias extraordinarias y urgentes que dan origen a las demandas correspondientes.

Por último, conviene resaltar que existen nuevas circunstancias frente a las cuales las normas vigentes no se han desarrollado a un ritmo adecuado. Entre ellas, conviene mencionar, en primer término, la pluralidad de sindicatos en una misma empresa. En este caso, algunas experiencias indican que no existen incentivos de ninguna naturaleza para una acción conjunta. Debido a los distintos momentos en los cuales se adelantan las conversaciones, la empresa puede vivir así un proceso de negociación continuo con distintos grupos de trabajadores, que termina afectando sensiblemente su funcionamiento. En segundo lugar, la creciente integración del país ha conducido al desarrollo cada vez mayor de empresas con unidades productivas o seccionales en varias ciudades del país. En este caso, la regulación de los mecanismos de representación sindical adquiere una importancia crítica para poder garantizar la representatividad de los negociadores y la existencia de mecanismos reales de consulta a la base sindical. Algunas experiencias indican que es necesario desarrollar nuevas normas que garanticen la democracia sindical en estos casos.



## IV. LOS MECANISMOS DE CONCERTACIÓN

### A. EL CONSEJO NACIONAL DE SALARIOS

El Consejo Nacional de Salarios fue creado por la Ley 187 de 1959, que le confirió la facultad de fijar los salarios mínimos en el país, de prescribir las normas sobre determinación de los índices de costo de vida y de servir de organismo consultor del gobierno en materia de política salarial. En este organismo tienen asiento permanente la UTC y la CTC, como representantes de los trabajadores, la ANDI, Fenalco y la SAC, por el frente gremial, y la Asociación de Pensionados de Colombia. Ha sido también frecuente en los últimos años invitar a delegados especiales de otros gremios y de las asociaciones sindicales no representadas como CSTC, la CGT y Fenaltrase.

Las labores del Consejo han estado circunscritas a la determinación del salario mínimo. Las normas sobre índices de costo de vida las determina el DANE, como es lógico dentro de la organización administrativa del país. Las actividades del Consejo como mecanismo consultor en materia de política salarial han sido muy restringidas. Las organizaciones sindicales han presionado en diferentes momentos para que el Consejo discuta un reajuste *general* o un mecanismo de indexación en los salarios. Conviene recordar sobre el segundo de estos puntos, que la Ley 187 había creado un sistema de esta naturaleza, la “prima móvil de salarios”. La experiencia infortunada de otros países con sistema de indexación automática de este tipo sin duda justifica la decisión de nunca ponerlo en funcionamiento. Por otra parte, los representantes de los trabajadores han propuesto en varias ocasiones que se adopten medidas de control o congelación de precios básicos en la canasta familiar. Como en el caso de las propuestas más generales en materia salarial, sus puntos de vista no han tenido eco. Tampoco han tenido éxito las propuestas de modificación de la composición del Consejo, para incluir como miembros regulares a otras confederaciones de trabajadores.

Antes de la creación del Consejo Nacional de Salarios, el gobierno había hecho uso en tres ocasiones de la facultad de decretar salarios mínimos que le había otorgado la Ley 6.<sup>a</sup> de 1945. La administración Ospina Pérez había decretado un salario mínimo único que rigió desde el 1 de enero de 1950. Posteriormente, en octubre de 1956 entró a regir un sistema complejo de salarios mínimos, diferenciados para siete regiones distintas, tres escalas de patrimonios en el sector urbano, y dos altitudes diferentes en zonas rurales. En total se crearon 33 categorías a las cuales se les aplicaban ocho salarios mínimos diferentes. El 1 de julio del año siguiente todos estos salarios fueron reajustados en un 15%.

La política de salario mínimo fue extremadamente activa en los primeros años del Consejo, como reflejo de la agitada situación laboral de aquellos años. Entre

1960 y 1963 se decretaron reajustes anuales, aunque en diferentes meses en cada año. El sistema inicial fue aún más complejo que el diseñado en 1956, ya que a las 33 categorías creadas entonces se asignaron veinte salarios diferentes. En 1962 se simplificó el sistema. Aunque se mantuvieron siete regiones, se decretaron solamente dos salarios urbanos para cada una de ellas, de acuerdo nuevamente con el patrimonio de la empresa, y un único salario rural. A las veintiuna categorías así creadas correspondían cinco salarios mínimos diferentes.

Después del controvertido ajuste del salario mínimo de comienzos de 1963, este solo se volvió a reajustar el 1 de enero de 1970. Esta nueva norma cambió nuevamente los criterios de clasificación, definiendo seis actividades económicas y diferentes regiones para cada actividad. Además, mantuvo el criterio de discriminar el salario de acuerdo con el patrimonio de la empresa. En total se crearon treinta categorías a las cuales correspondían trece salarios mínimos diferentes.

Desde comienzos de los años setenta se presentaron dos nuevos desarrollos que afectaron la política del salario mínimo. El primero fue la presión de los trabajadores por una unificación de la compleja estructura que había existido desde la segunda mitad de los años cincuenta. Esta presión se hizo rápidamente efectiva. Ya desde el 1 de enero de 1974 se eliminaron las diferencias por actividad económica, excepto aquella que existía entre el sector agropecuario y el resto de actividades. En noviembre del mismo año se suprimió el patrimonio del empleador como criterio en la fijación del salario. Desde el 2 de enero de 1979 se prescindió del criterio regional. Finalmente, en diciembre de 1983 fue decretada la unificación de los salarios mínimo y rural, que se hizo efectiva desde el 1 de julio de 1984. A lo largo de este proceso, se redujo obviamente la dispersión entre los salarios más altos y más bajos. Así, mientras esta diferencia era del 73% en 1970, se redujo al 30% en enero de 1974, al 18% en noviembre del mismo año, a poco menos del 10% en enero de 1979 y se disminuyó gradualmente con posterioridad, como paso previo a la unificación.

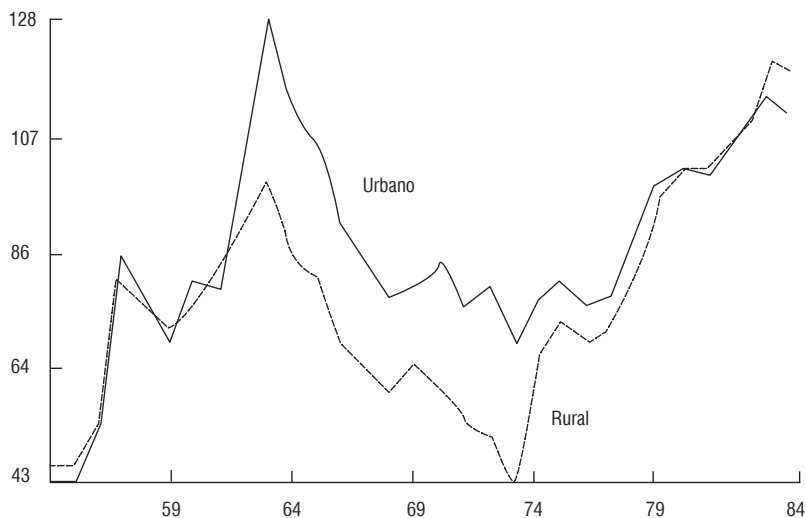
Por otra parte, la aceleración permanente del ritmo de inflación obligó al Consejo, bajo la presión de los trabajadores, a hacer reajustes mucho más frecuentes de los salarios mínimos. Entre 1972 y 1974 se hicieron reajustes anuales, aunque en momentos diferentes del año. Durante el período de intensa agitación laboral de mediados de 1976 a mediados de 1978 se decretaron cinco reajustes diferentes. La administración Turbay desarrolló la costumbre actual de decretar un ajuste anual en diciembre de cada año. Conviene anotar que, salvo durante la administración Betancur, las decisiones correspondientes se tomaron sin el voto favorable de los representantes de los asalariados. Más aún, hasta hace poco tiempo era usual el retiro de la UTC y la CTC de las deliberaciones. Ante la demanda de la UTC, el Consejo de Estado prohibió en 1978 que el Gobierno fijara unilateralmente el salario mínimo cuando no existía consenso. Sin embargo, este

modificó el reglamento del Consejo Nacional de Salarios para permitir que los acuerdos pudiesen tomarse por simple mayoría, con lo cual quedó en capacidad de imponer sus decisiones.

El impacto real de la política de salario mínimo ha sido objeto de un amplio debate en los últimos años. Para llegar a algunas conclusiones precisas sobre este tema, vale la pena comenzar recordando que, desde 1976, los reajustes de las pensiones de jubilación están atados a los cambios del salario mínimo. Este es quizás el impacto directo más importante de estos cambios, ya que las entidades públicas encargadas del pago de pensiones deben seguir estrictamente las normas correspondientes. También es claro que en la mayor parte del sector “formal” de la economía, el salario mínimo es efectivo. Sin embargo, este sector solo abarca una tercera parte o menos de los trabajadores en Colombia, muchos de los cuales reciben, además, remuneraciones superiores al salario mínimo. El impacto de la política salarial sobre este sector es así en gran medida indirecto, es decir, depende de que los ajustes salariales decretados por el Estado o acordados entre los trabajadores y las empresas entiendan el reajuste del salario mínimo como una “señal” que deben seguir. En las áreas rurales y en el sector informal urbano, la capacidad reguladora del salario mínimo es debatible. De hecho, existe un porcentaje amplio de trabajadores que no reciben este ingreso, según vimos en la parte II de este informe.

La evolución del salario mínimo real desde fines de los años cincuenta se reseña en el Gráfico 6.4. Como se puede apreciar, ha habido tres grandes etapas en la historia de la política salarial. La primera se caracterizó por los aumentos espectaculares de los salarios mínimos reales a comienzos de la década del sesenta, alcanzando su punto máximo en 1963. Debido a los reajustes infrecuentes, el salario mínimo real experimentó una disminución dramática en los diez años siguientes. Desde 1974 ha habido de nuevo un período de aumento del salario mínimo real, que ha sido particularmente pronunciado desde 1977.

La evidencia indica que los períodos de alzas de los salarios mínimos reales —que para objeto del presente análisis denominaremos de política salarial “activa”— han estado acompañados por aumentos de los salarios reales medios de la economía. Pero la relación entre unos y otros no es muy estrecha. De hecho, los reajustes de la mayoría de los salarios son en general inferiores a los del salario mínimo durante estas fases, es decir, los primeros tienden a disminuir en relación con este último, según se indica en el Gráfico 6.5. Además, una parte de la correlación entre unos y otros puede estar asociada a factores diferentes. El aumento de los salarios de la agricultura moderna en la segunda mitad de los años setenta, por ejemplo, tuvo que ver mucho más con la bonanza cafetera que con la política salarial; de hecho, pese al fuerte incremento del salario mínimo, los jornales rurales comenzaron a disminuir a comienzos de los años ochenta

**GRÁFICO 6.4. SALARIOS MÍNIMOS REALES, 1954-1985 (1980 = 100)**

Nota: tanto en el sector rural como el urbano se toman los salarios mínimos más altos vigentes en cada momento.

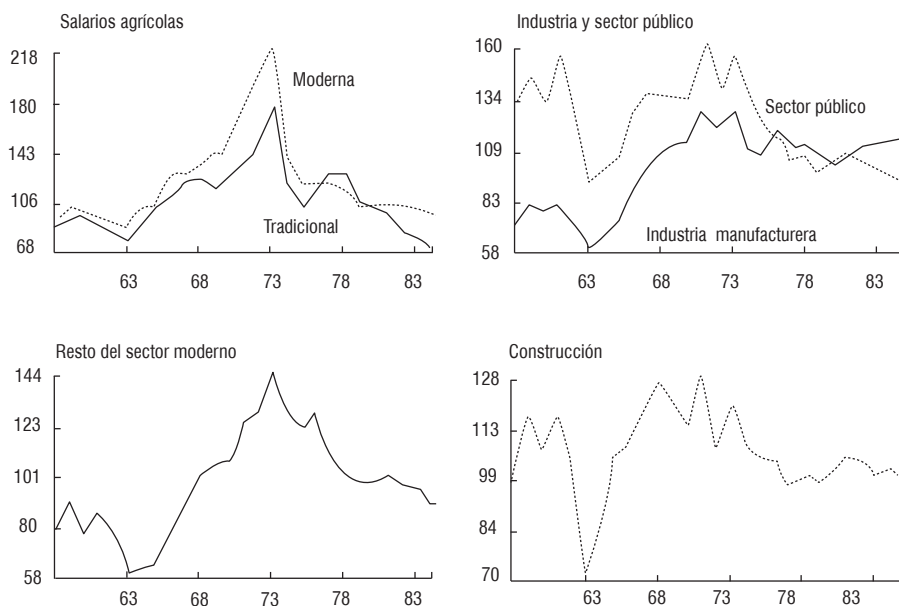
como reflejo de la recesión agrícola que sucedió a la bonanza. Por otra parte, según vimos en el capítulo 1, el aumento de los salarios reales urbanos en los últimos años de la década del setenta y comienzos de los ochenta fue, ante todo, una recuperación de las pérdidas experimentadas durante los años de aceleración de la inflación (1972 a 1977), más que el resultado de presiones generadas por la política salarial o por otros factores económicos.

Los períodos de política salarial “pasiva” no han conducido tampoco a un movimiento paralelo de los salarios medios de la economía. En efecto, durante el período 1962-1972, los salarios urbanos y rurales aumentaron o permanecieron relativamente constantes (véase el capítulo 1), pese a la fuerte reducción de los salarios mínimos reales. De esta manera, según se aprecia en el Gráfico 6.5, todos los salarios de la economía aumentaron durante estos años en relación con el mínimo legal.

La escasa correlación entre los salarios sectoriales y mínimos puede obedecer al hecho de que los primeros incluyen algunos trabajadores con altos niveles de calificación, cuyos ingresos no están regulados por el salario mínimo. La información disponible para la última de las fases de política salarial “activa” indica, en efecto, que las decisiones correspondientes tienen una influencia escasa sobre los ingresos de los trabajadores con educación media o superior (véase el Gráfico 6.6). Sin embargo, su capacidad para regular las remuneraciones de los trabajadores menos calificados (aquellos con educación primaria, sin educación o el servicio

### GRÁFICO 6.5. RELACIÓN ENTRE LOS SALARIOS SECTORIALES Y EL SALARIO MÍNIMO

Índices 1980 = 100

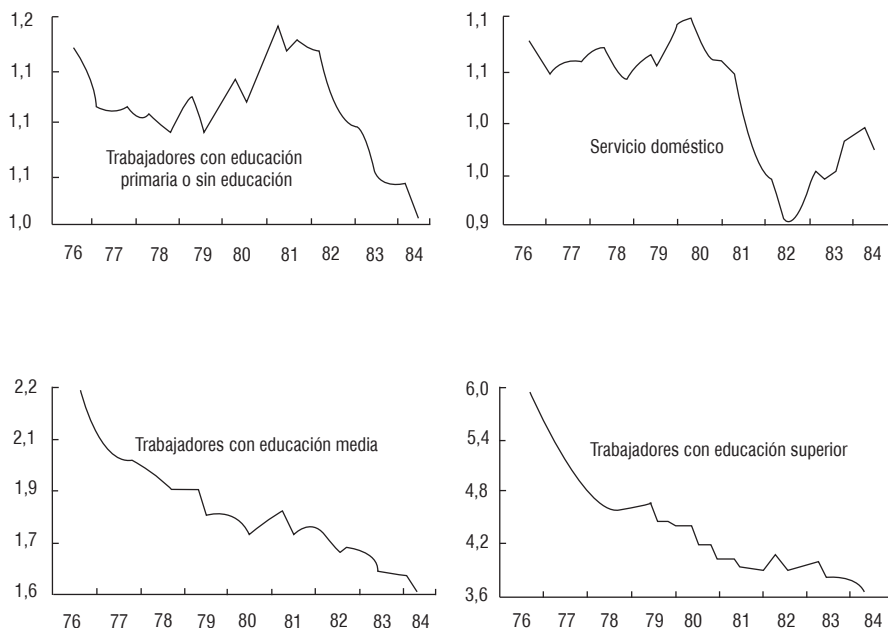


Fuente: estimativos de la Misión con base en Álvaro Reyes *et al.*, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", Misión de Empleo, 1986.

doméstico) no parece ser tampoco significativa. Aunque, en promedio en el período 1976-1984, el nivel de ingresos de estos grupos coincide o supera apenas ligeramente al salario mínimo, la conexión entre unos y otros es bastante débil: durante las fases de auge en la demanda de mano de obra, las remuneraciones crecen más rápido que el salario mínimo; por el contrario, en períodos de recesión, la política salarial parece ser incapaz de detener el efecto depresivo del mercado sobre las remuneraciones de los trabajadores menos calificados.

La evolución de la remuneración a los trabajadores depende así de un conjunto diverso de factores, entre los cuales la política de salario mínimo es apenas un elemento adicional, y quizás no el más decisivo. La implicación más importante de este análisis es que el eje de atención de gobierno, trabajadores y empresarios en las discusiones sobre salario mínimo puede ser equivocada. De hecho, en ausencia de otros instrumentos que regulen los salarios, todos los sectores tienden a ver en esta decisión lo que *no es*, es decir, la determinación del nivel *general* de remuneración de trabajo. Esto polariza enormemente los debates, impidiendo

**GRÁFICO 6.6. RELACIÓN ENTRE LAS REMUNERACIONES Y EL SALARIO MÍNIMO LEGAL**



Nota: Ingresos de cada nivel educacional en relación al salario mínimo.

quizás utilizar este instrumento de política para lo que está diseñado, es decir, para regular el ingreso *mínimo* de los trabajadores. Para que esto sea cierto, es necesario garantizar, sin embargo, que existan los instrumentos de control para que la decisión sea efectiva. La gran cantidad de trabajadores que reciben un ingreso inferior al salario mínimo en Colombia indica que estos mecanismos no existen en la actualidad. Además, los criterios que deben incidir en la decisión deben quizás ser diferentes a los actuales, para que se obtenga el resultado deseado. En particular, como en muchos otros campos de la política económica, hay que evitar fijar niveles que incentiven la evasión masiva de las normas. El análisis de la parte 2 de este informe indica que el mercado laboral colombiano contiene suficientes elementos de flexibilidad que restringen la capacidad reguladora del Estado en este frente.

## B. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES

El segundo instrumento de concertación tripartita en Colombia, el Consejo Nacional del Trabajo, fue creado por la administración Lleras Restrepo en 1968. El Decreto 2210 de dicho año le asignó un conjunto diverso de funciones, entre las cuales se cuenta la de dictaminar sobre los proyectos en materia laboral y de previsión social del Gobierno o del Congreso, la de proponer al gobierno medidas de carácter social de diferente índole, y la de revisar la ejecución de las medidas y políticas adoptadas en materia de legislación laboral y previsión social. En la actualidad tienen asiento en el Consejo la SAC, Fenalco, Fedemetal y Fasecolda, por el frente gremial, y dos representantes de la UTC y de la CTC, respectivamente. Pese a sus complejos objetivos, las funciones de este Consejo han sido muy reducidas en la práctica, limitándose en gran medida a sancionar las decisiones sobre salario mínimo del Consejo Nacional de Salarios.

Una segunda instancia de representación sindical institucional son las juntas directivas de algunos institutos estatales que tienen que ver con las políticas sociales y laborales (ISS, Cajanal y SENA). Esta participación, de por sí limitada, no se ha hecho extensiva a otros organismos de concertación que existen en Colombia. Un estudio realizado hace algunos años indicó que, mientras en los organismos rectores de políticas económicas globales (monetaria y cambiaria, financiera, de comercio exterior, de salarios, precios y compras oficiales), los representantes del sector privado llegaban a un 30% de las comisiones o juntas respectivas, los trabajadores y consumidores solo tenían en ellas una participación del 4%; en organismos de políticas sectoriales (agropecuaria, industrial, de transportes, etc.), las proporciones correspondientes eran del 24% y 3%<sup>28</sup>.

También ha sido corriente en Colombia constituir comisiones de diálogo o negociación *ad hoc* en momentos de gran tensión laboral. El gobierno de López Michelsen organizó comisiones de este tipo después del paro cívico de 1977. Igualmente la administración Turbay Ayala convocó una comisión tripartita a raíz del anuncio del segundo paro cívico nacional. Finalmente, en el contexto de la convocación a un tercer paro cívico, la administración Betancur llamó a los trabajadores a realizar un “pacto social”. Dado el carácter de tales comisiones, sus resultados prácticos han dependido de la decisión del gobierno respectivo de llevar a cabo reformas sustanciales y de la capacidad de presión de los trabajadores. Entre los resultados más importantes de estos movimientos, conviene mencionar el Decreto 1469 de 1978, gran parte de cuyo articulado fue anulado

<sup>28</sup> Edgar Reveiz, “Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía en América Latina: el caso colombiano”, en *El Estado y el Desarrollo*, Bogotá, Colección Debates CEDE, núm. 3, 1981.

por el Consejo de Estado, y la reforma del sistema de pensiones del ISS que se realizó a fines de 1985.

En cualquier caso, es evidente que la concertación tripartita de carácter institucional ha tenido un desarrollo exiguo en Colombia. La multiplicidad de foros, algunos de ellos institucionales y otros improvisados en momentos de tensión social, no oculta el hecho de que no existe aún un instrumento de discusión regular de los grandes problemas que afectan a los trabajadores colombianos.



## CAPÍTULO 7

### UNA PROPUESTA DE REFORMA LABORAL

De acuerdo con las consideraciones de los capítulos precedentes, la reforma de algunos elementos de la legislación puede contribuir a corregir los efectos indeseables de algunas cargas laborales sobre el mercado de trabajo, a hacer más equitativo el régimen de seguridad social y de prestaciones sociales, a reducir la enorme brecha que en algunos casos se ha venido abriendo entre la legislación y la realidad económica y social, y a crear un marco más adecuado para la negociación obrero-patronal y para la concertación entre los trabajadores, la empresa privada y el gobierno. Las propuestas que se presentan en este capítulo están dirigidas a lograr estos objetivos. En materia de seguridad social, se presentan algunas sugerencias para mejorar la integración, cobertura y equidad del sistema existente y a sustituir algunos impuestos a la nómina por otras formas de financiamiento más neutras desde el punto de vista de la creación de empleo. En materia prestacional, se propone un régimen especial para la microempresa, algunos cambios a los sistemas de cesantías e indemnizaciones y a la negociación colectiva, nuevos niveles para los recargos por horas extras y festivos y algunas reformas menores. En lo relativo al régimen laboral del sector público, se presentan algunas sugerencias para ampliar los derechos de huelga y negociación colectiva en forma limitada, para consolidar las carreras laborales en el Estado, introducir algunas flexibilidades a la contratación de mano de obra en el sector público y garantizar el cumplimiento de las normas laborales existentes. Por último, se sugieren algunos cambios en el régimen de concertación y en los criterios para la fijación del salario mínimo.

En el marco de una sociedad democrática, es necesario realzar la importancia de que cualquier reforma a la legislación laboral sea el fruto de un proceso

abierto de discusión y negociación entre los diferentes estamentos sociales a los cuales afectan las decisiones correspondientes. La Misión considera así que el foro natural para la discusión de la reforma es el Consejo Nacional del Trabajo o el organismo de concertación más amplio que se propone más adelante en este capítulo. Solo un debate franco y general en el seno de un organismo de esta naturaleza puede producir un conjunto interrelacionado de cambios que equilibren las aspiraciones naturalmente divergentes de distintos estamentos, con efectos benéficos para el país en su conjunto.

## **I. SEGURIDAD SOCIAL**

### **A. INTEGRACIÓN Y EFICIENCIA**

Según vimos en el capítulo 5 del presente informe, una de las características centrales del sistema colombiano de seguridad social es la multiplicidad de instituciones que operan paralelamente sin integración alguna. La falta de integración eleva los costos de prestación de los servicios de salud e impide la movilidad de los trabajadores sin la pérdida de los beneficios pensionales adquiridos. Una causa importante de esta situación es, sin duda, la diversidad de los beneficios que ofrecen unos y otros subsistemas, que hacen enormemente compleja cualquier tarea de integración. La ineficiencia de algunas entidades, en particular de los servicios médicos en el ISS, es también responsable de este desarrollo, ya que conduce a que las Cajas de Compensación o las propias empresas ofrezcan servicios paralelos a sus afiliados o trabajadores.

Uno de los objetivos básicos de cualquier reforma debe ser así la mayor integración entre los diferentes subsistemas de la seguridad social. La reforma debe buscar crear instancias efectivas dentro del sector para el ejercicio de la planeación de las actividades globales, de la expansión de los servicios, del desarrollo de proyectos de inversión comunes entre varias instituciones y de la inclusión de la seguridad social dentro de los planes generales de la política social. El sistema diseñado no debe conducir a crear nuevos agentes, sino a redefinir las funciones de divisiones y organismos adscritos a los Ministerios de Trabajo y Salud y a establecer jerarquías adecuadas dentro del sistema de seguridad social. Además, debe apoyarse en una nivelación gradual de los derechos existentes, según se indica más adelante.

La búsqueda de mayores niveles de eficiencia, particularmente en la prestación de los servicios de salud, debe ser uno de los objetivos básicos de la integración y de algunas acciones dirigidas específicamente a lograr este propósito. La eficiencia es esencial para evitar una presión sobre las cotizaciones a la seguridad

social, que redundaría en una menor demanda de mano de obra, y para impedir que se utilicen recursos públicos generales para subsidiar segmentos relativamente privilegiados de la población trabajadora contra la alternativa de destinar dichos recursos para ampliar los servicios a nuevos sectores de la población.

## **B. COBERTURA Y EQUIDAD**

El sistema colombiano de seguridad social se caracteriza también por la baja cobertura de la población y la diversidad de derechos para distintos trabajadores. La solución de estos problemas no es una tarea fácil. Sin embargo, es posible sugerir algunas soluciones parciales que pueden ayudar a hacer más amplio y equitativo el sistema existente.

La ampliación de la cobertura ofrece dificultades, asociadas al control que se puede ejercer sobre los patronos en el sector agrícola e informal urbano y a la importancia que ha venido adquiriendo el trabajo temporal e independiente y la subcontratación en el país. La capacidad de pagos de los trabajadores marginales también es más limitada que la de aquellos que cotizan hoy en día al ISS y a las cajas de compensación. Un primer paso para lograr una mayor cobertura se propone más adelante, en relación con los asalariados de las pequeñas empresas. La afiliación de los trabajadores temporales y por cuenta propia podría lograrse, a su vez, a través de dos mecanismos diferentes. El primero sería crear un sistema de presunciones y retenciones directas sobre ciertas ventas, contratos o créditos con destino a la seguridad social. El segundo sería desarrollar en gran escala sistemas de afiliación de trabajadores independientes, con beneficios más reducidos que los actuales (como se propone también en el caso de los trabajadores de las pequeñas empresas) o con transferencias del Estado para cubrir el aporte “patronal” correspondiente a estos cotizantes. Este tipo de sistemas podría operar a través de organizaciones de trabajadores independientes o campesinos, fomentando así estas formas de asociación. La primera de las alternativas mencionadas tiene la ventaja de menor costo fiscal, pero grandes dificultades inherentes a su administración. El costo fiscal de la segunda depende claramente de la magnitud de los beneficios que se ofrezcan en los sistemas especiales.

En cualquier caso, es evidente que algún sistema que se diseñe seguirá cubriendo en forma solo limitada a la población y dejará desprotegidos, en particular, a los sectores más pobres del país. La cobertura de esta población estará necesariamente en manos de entidades estatales diferentes a aquellas encargadas del seguro social en un sentido restringido. En lo relativo al riesgo de enfermedad, los servicios correspondientes se seguirán prestando o través

del Sistema Nacional de Salud (SNS) y en el caso de la protección de la niñez, a través del ICBF. En ausencia de un sistema de asistencia pública para la población pobre de mayor edad, se hace imperativo que se creen nuevas entidades dirigidas específicamente a prestación de servicios de salud, alimentación, vivienda y recreación de esta población. El fortalecimiento del SNS y del ICBF y el diseño de un sistema de asistencia para la tercera edad deben ser así, los objetivos prioritarios en este frente. Es evidente además que, dada la población a la cual están dirigidos, los subsidios estatales a la seguridad social en un sentido amplio deben estar orientados a apoyar estos programas. Como el ISS, las cajas de previsión públicas y las cajas de compensación benefician a un sector relativamente privilegiado de la población, no se justifica que se canalicen subsidios hacia estas entidades, salvo que estén dirigidos a ampliar significativamente la cobertura de sus servicios.

La unificación de los derechos pensionales de distintos trabajadores debe ser también un objetivo básico de la seguridad social colombiana en los próximos años. Esta reforma no solo se puede justificar desde el punto de vista de equidad sino también de la necesidad de contrarrestar los efectos financieros explosivos de algunos beneficios existentes. La reforma más importante en este frente es, sin duda, la unificación de la edad de jubilación de todos los trabajadores, con excepciones muy contadas, básicamente para la rama militar y actividades económicas de alto riesgo personal. Para este propósito, se propone que la edad de jubilación se unifique inmediatamente en 60 años (excepto para los hombres cotizantes al ISS cuya edad de jubilación es hoy de 65 años) y que se establezca un sistema gradual que eleve posteriormente dicha edad a 65 años a fines del siglo. Aún en el caso de la rama militar, es necesario limitar los beneficios existentes y establecer la incompatibilidad de la pensión de jubilación (o “asignación de retiro” según se denomina en este caso) con una remuneración oficial, para reducir la carga sobre el presupuesto nacional. No menos importante, deben desmontarse a través de los mecanismos correspondientes los beneficios de jubilación a cualquier edad que ofrecen algunos gobiernos seccionales y locales, y algunas empresas públicas y privadas. Estas reformas son particularmente necesarias en virtud del aumento previsto de la población de mayor edad a comienzos del siglo XXI, como reflejo rezagado de la transición demográfica que ha tenido el país en las últimas décadas. De hecho, solo una edad de jubilación de 65 años genera una carga generacional manejable a fines de la tercera década del próximo siglo: cerca de siete personas en edad de trabajar por una en edad pensional, contra solo cuatro en el caso de una edad de jubilación de 60 años (véase el Gráfico 5.1 del capítulo 5). La aproximación de los beneficios pensionales —ingreso base para el cálculo del beneficio correspondiente, proporción de dicho ingreso que se paga como

pensión y beneficios adicionales por dependientes— también sería deseable. Esta unificación debe hacerse en forma gradual, para no afectar a aquellas personas cuya expectativa de recibir una pensión bajo el sistema actual es muy cercana en el tiempo. Medidas similares de unificación deben también implementarse gradualmente en materia de servicios de salud, subsidios por enfermedad y otros beneficios de la seguridad social.

### **C. SEGURO DE DESEMPLEO Y CONTROL A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN**

La ausencia de un seguro de desempleo y la desviación de las actividades de las cajas de compensación familiar de la administración de las asignaciones familiares para los trabajadores pobres hacia otras actividades y grupos de población son dos características adicionales del sistema de seguridad social colombiano. Sobre el primero de estos aspectos, es claro que ni la situación financiera de las entidades de seguridad social ni las características del fenómeno del desempleo permiten pensar en el futuro inmediato en la implantación de un seguro general de desempleo de carácter obligatorio. No obstante, más adelante se desarrolla la idea de crear un seguro limitado, como sustituto parcial del régimen de indemnizaciones del sector privado. La experiencia acumulada en su manejo puede servir de base para el diseño de un sistema más amplio en el futuro, cuando las condiciones del país permitan pensar en la implementación de un seguro general de este tipo.

Aunque la multiplicación de las actividades de las cajas de compensación puede ser defendida por su contribución a la solución de problemas sentidos de sus afiliados, la ausencia de una definición clara de sus actividades y de los sectores sociales a los cuales deben estar dirigidos sus servicios han terminado por crear un sistema sin control adecuado y con visos evidentes de regresividad. Así las cosas, la reforma de la cajas debe incluir los siguientes objetivos: 1) una delimitación clara de sus actividades; 2) una ampliación de su cobertura hacia los sectores asalariados y no asalariados a los cuales no llegan en la actualidad sus servicios; 3) una ampliación considerable de sus acciones en programa de nutrición y atención preescolar en zonas urbanas con mayores índices de pobreza, en coordinación con el ICBF y con las comunidades beneficiadas; 4) en materia de servicios de salud es necesaria una mayor integración con el ISS, que puede incluir la posibilidad de que el instituto delegue en las cajas la atención primaria y les transfiera las cotizaciones correspondientes; 5) finalmente, en caso de que se considere deseable mantener algunas de estas funciones, las labores de recreación, educación, promoción de la cultura, vivienda, comercialización y otras que realizan estas entidades deben reorientarse claramente en beneficio de la población más pobre de las áreas en las cuales operan.

## D. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Aunque las entidades de seguridad social y el SENA prestan servicios muy importantes a una parte de la población trabajadora, que deben mantenerse y ampliarse, según hemos visto, el sistema de financiamiento de estas entidades, basado en impuestos a la nómina, tiene algunos efectos desfavorables sobre el empleo. La sustitución de algunos de estos impuestos por aumentos en la tributación directa o indirecta tendría así un efecto expansivo moderado sobre la demanda de mano de obra. Este efecto será mayor entre más cuantiosos sean los impuestos a la nómina sustituida. No obstante, debido a dificultades de orden fiscal y a la escasa cobertura de la seguridad social, no parece factible ni conveniente sustituir todos los impuestos existentes por tributos de carácter general, en particular cuando los beneficios correspondientes no son universales.

De acuerdo con estos criterios, en el capítulo 5 argumentamos la conveniencia de sustituir los impuestos destinados al ICBF y al SENA por otras fuentes de financiamiento. Conviene enfatizar que esta recomendación señala la inconveniencia de atar el financiamiento de estas entidades a *impuestos a la nómina* que castigan la creación de empleo, pero no contiene una evaluación sobre la conveniencia o inconveniencia de mantener *un impuesto con destinación especial* para estas entidades, siempre y cuando tenga una base de recaudo diferente. Esta evaluación depende más de criterios asociados con la teoría de las finanzas públicas que con el empleo en sí mismo<sup>29</sup>. Una vez sustituidos estos impuestos, convendría abordar la posibilidad de cambiar el método de financiamiento para los seguros de enfermedad general y maternidad y para las cajas de compensación. Esta sustitución depende, sin embargo, de una etapa previa en la cual se universalicen los servicios de salud del Estado, se integren los distintos subsistemas a través de los cuales se prestan dichos servicios y se transformen las cajas de compensación en entidades de servicio general para la población.

## E. EL REAJUSTE DE LAS PENSIONES CON LA INFLACIÓN

La necesidad de proteger las pensiones contra la inflación ha sido reconocida en Colombia a través de diferentes mecanismos. El sistema más general en operación encadena dichos reajustes a las alteraciones en el salario mínimo. Este mecanismo garantiza que las pensiones de menor valor se reajustan en la misma

---

<sup>29</sup> Véase, sobre el particular, “Las finanzas intergubernamentales en Colombia”, informe de la Misión Bird-Wiesner, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1981, cap. V.

proporción que dicho salario, generando reajustes proporcionalmente menores que las pensiones más elevadas.

Aunque el sistema existente puede defenderse por sus efectos distributivos progresivos, es una forma inadecuada de lograr este objetivo. Así las cosas, debe hacerse explícito el propósito distributivo que se desea lograr, estableciendo una escala de beneficios pensionales proporcionalmente decrecientes de acuerdo con el nivel salarial del trabajador. Los niveles así establecidos deben protegerse, sin embargo, en forma adecuada y uniforme contra la inflación. Un sistema automático de reajustes, similar al que existe para las escalas tributarias, sería preferible al régimen actual de asociar dichas alzas al salario mínimo, aunque se debe conservar la condición actual de que ninguna pensión debe ser inferior a dicho salario. Obviamente, los beneficios, incluido el sistema de reajuste con la inflación, deben estar adecuadamente financiados con las cotizaciones respectivas.

## **II. EL RÉGIMEN LABORAL DEL SECTOR PRIVADO**

La evolución de la legislación laboral colombiana ha conducido al desarrollo de un sistema normativo extremadamente complejo, en el cual se han borrado progresivamente las particularidades de los subconjuntos empresariales a los cuales va dirigida. La mayoría de las normas están orientadas a empresas y trabajadores del sector “formal” de la economía y, en especial, a los empleos estables o de “carrera”, según los hemos denominado en este informe. Incluso en este caso, la legislación tiende a castigar, contradictoriamente, aquel elemento que parece ser su principal objetivo: la estabilidad en el trabajo. Este hecho se ha venido expresando en la tendencia al crecimiento relativo de los trabajos temporales y a la subcontratación, que se ha agudizado enormemente durante la crisis de los años ochenta.

La mayoría de los trabajadores no laboran, sin embargo, en empresas del sector “formal”, sino en trabajos o en empresas pequeñas del campo y la ciudad, bajo condiciones mucho más flexibles que las que supone el Código Sustantivo del Trabajo. Esta flexibilidad incluye la violación amplia del régimen prestacional, la alta rotación de personal, el uso intensivo de mano de obra temporal e incluso la violación de las normas sobre salario mínimo.

La reforma del régimen laboral debe estar orientada en forma diferente a estos conjuntos diversos del mercado de trabajo en el país. En el primer caso, el objetivo central debe ser, precisamente, eliminar aquellos elementos de la legislación que tienden a hacer excesivamente costosa la estabilidad de los trabajadores y que han llevado a las empresas a tratar de reducir los empleos de carrera. El impulso a la negociación colectiva debe fomentar además la participación de los

trabajadores en las decisiones sobre sus condiciones de trabajo en las empresas con mayor capacidad económica. En las firmas más pequeñas, por el contrario, debe buscarse una simplificación radical del régimen actual. Al mismo tiempo es necesario garantizar la efectividad de aquellas normas mínimas que se considere deseable mantener.

## **A. EL RÉGIMEN ESPECIAL PARA LA MICROEMPRESA**

El objetivo del régimen laboral microempresarial debe ser doble: hacer más rigurosas las normas que garantizan el pago del salario mínimo y proporcionar a los trabajadores una cobertura básica en materia de seguridad social. En contrapartida, deben eliminarse o reducirse ostensiblemente las cargas laborales que no concurren directamente al logro de los dos propósitos señalados.

En materia de seguridad social, el objetivo debe ser, además, el cubrimiento prioritario de los seguros de enfermedad grave, accidentes de trabajo e invalidez y muerte prematura, dejando de lado, al menos en un período de transición, el seguro de vejez y la atención primaria en salud. Esta última correría por cuenta del SNS para estos trabajadores. Este hecho reconoce que en las regiones donde se dará la mayor ampliación de la cobertura existen excesos de capacidad del SNS, en tanto que no existe aún una infraestructura adecuada del ISS. La acción conjunta del instituto y el SNS permitiría así avanzar hacia la integración de los servicios de salud entre las entidades involucradas. Las menores cotizaciones necesarias permitirían reducir, además, los costos de contratación de la mano de obra, ayudando a garantizar la vigencia del salario mínimo durante la fase de transición. El resto de cotizaciones legales existentes —al ICBF, a las cajas de compensación y al SENA— deberían ser eliminadas para las microempresas. De hecho estas empresas difícilmente cotizan a estas entidades en la actualidad. Del resto de prestaciones sociales, se conservaría las vacaciones remuneradas y el régimen simplificado de primas y cesantías, es decir, el pago de media prima en diciembre y media cesantía por cada año de servicios. Alternativamente, se podría abrir la posibilidad de que el patrono y el trabajador puedan acordar un pago mensual adicional del 8% que sustituya estas dos últimas prestaciones.

Este régimen simplificado buscaría retornar al espíritu original de las normas laborales colombianas, como fue que las prestaciones sociales completas solo beneficiarían a los trabajadores de empresas medianas y grandes, que tenían la capacidad de pago para incurrir en las mayores cargas. El régimen simplificado sería aplicable, sin embargo, a un conjunto menos amplio de empresas que hoy tendrían un régimen especial si los montos originalmente fijados por la ley para hacer efectivas las mayores prestaciones sociales se hubiesen reajustado con la



inflación. Esto último reconoce que de derecho (aunque casi nunca de hecho) los trabajadores de empresas pequeñas están cubiertos en la actualidad por el régimen laboral pleno. El rango de aplicación del régimen simplificado se debería definir con base en los activos brutos de la empresa (menos de 1.000 UPAC, por ejemplo), complementado quizás con otros criterios. Las normas correspondientes deben incluir obviamente controles para garantizar que el sistema creado beneficie en efecto a las pequeñas firmas y no sea simplemente un mecanismo de evasión de las cargas laborales de las grandes empresas.

Estas medidas deben estar acompañadas de normas más estrictas para garantizar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores. Las iniciativas correspondientes deben incluir un incremento importante de los juzgados laborales, la agilización de los juicios de trabajo, el fortalecimiento de las acciones de las autoridades administrativas del trabajo en la persecución de las violaciones patronales a las normas laborales y la elevación e indexación de las multas correspondientes. Conviene mencionar que, aunque hayan surgido en consideración a las particularidades de la microempresa, estas reformas judiciales y administrativas deben extenderse, como es obvio, al área no microempresarial del aparato productivo.

## **B. EL RÉGIMEN LABORAL DEL SECTOR FORMAL**

### **1. CESANTÍAS**

Según vimos en el capítulo anterior, el régimen de cesantías ha sido una forma exitosa de ahorro forzoso que ha facilitado, no solo la adquisición de vivienda del trabajador, sino también la acumulación de un capital que permite a algunos asalariados en una etapa de su vida laboral convertirse en trabajadores independientes o en pequeños empresarios. Si el trabajador no hace retiros parciales de sus cesantías, estos recursos son un capital de trabajo de la empresa donde labora, cuyo costo financiero implícito no es excesivo con relación a las tasas de interés que han prevalecido en Colombia en los últimos años. Por el contrario, cuando el trabajador hace retiros parciales, el sobre costo para la empresa es sustancial, especialmente en el caso de los trabajadores antiguos. De esta manera, aunque el régimen de cesantías debe mantenerse, es conveniente eliminar la retroactividad sobre retiros parciales. Para este efecto, dichos retiros deben contabilizarse como un número de años de derecho del trabajador o, alternativamente, debe establecerse que tienen el mismo carácter de un retiro definitivo.

La creación de entidades especiales para el manejo de los fondos correspondientes no debe ser un objeto prioritario de la reforma. De hecho, el diseño de entidades de esta naturaleza exigiría un laborioso proceso de negociación sobre su

organización, representación tripartita, control y destino de los recursos, que no parece tener un apoyo generalizado en el país en el momento. No existe además ninguna justificación para darle la preferencia en el traslado de los fondos a ninguna de las instituciones financieras existentes. En particular, el traslado de los recursos correspondientes a las corporaciones de ahorro y vivienda no se justifica, ya que el financiamiento de la vivienda ha sido solamente el objeto de los retiros parciales de cesantías, característica que se mantendría en el sistema propuesto. Por otra parte, cualquier solución que signifique el traslado de los fondos de cesantías a entidades especiales sustraería un capital de trabajo importante de las empresas. Así las cosas, parece ser más expedito mantener los fondos en poder de estas últimas, eliminando únicamente el elemento más controvertido del régimen actual.

## **2. EL RÉGIMEN DE DESPIDOS E INDEMNIZACIONES**

Según vimos en el capítulo anterior, el régimen de indemnizaciones cumple inadecuadamente el objetivo de promover la estabilidad laboral y de proteger a los trabajadores que pierden su trabajo después de un período continuo de servicio a una empresa. En efecto, debido al riesgo considerable para el empresario de mantener la estabilidad laboral, el sistema vigente estimula el despido prematuro y reduce la oferta de aquellos puestos que precisamente quiere proteger: los trabajos de “carrera”. Por otra parte, el sistema protege únicamente a un grupo de trabajadores, los despedidos sin justa causa, pero no a aquellos que pierden su trabajo como producto de una crisis de la economía o de una empresa particular, ni aquellos despidos por razones que la legislación considera “justas” pero que no tienen el carácter de un delito. Finalmente, el beneficio es independiente de si el trabajador queda laboralmente desprotegido (es decir, desempleado) una vez pierde su puesto en la empresa respectiva.

Las alternativas de acción en este frente pueden estar orientadas en dos direcciones diferentes. La primera sería disminuir el rigor de la legislación vigente. La segunda sería sustituir el régimen actual de indemnizaciones por un seguro limitado de desempleo. Estas alternativas no son estrictamente equivalentes. En el primer caso, se mantendrían algunos elementos que han dado origen al sistema actual, en particular la defensa de la estabilidad laboral en sí misma, independientemente de lo que acontezca con posterioridad a la ruptura del contrato de trabajo. En el segundo, por el contrario, el objetivo esencial sería proteger a aquellos trabajadores que, una vez roto dicho contrato, quedan laboralmente desprotegidos. Además, en una y otra alternativa, se mantendrían las normas que protegen al trabajador contra el despido arbitrario, es decir, continuarían existiendo unas causales y un procedimiento para el despido del

trabajador, aunque quizás menos estrictas que las actuales, especialmente en lo relativo a la prueba de rendimiento deficiente en el trabajo. Además, la violación de las normas estaría acompañada de una multa, que puede ser, sin embargo, independiente de la antigüedad del trabajador en caso de que se establezca un seguro de desempleo. Por otra parte, se mantendrían algunas protecciones específicas para ciertos grupos de trabajadores, en especial las relacionadas con el fuero sindical y con el embarazo.

En la primera de las alternativas mencionadas, se podría introducir una combinación de las siguientes reformas:

- a. Eliminación de la acción de reintegro. Fuera del alto riesgo que implica esta norma para el empresario, que genera el incentivo más importante al despido prematuro, la justificación de esta reforma es el contrasentido de mantener una relación contractual cuando una de las partes la considera indeseable. Para no desproteger a los trabajadores que ya hayan cumplido diez años al servicio de la empresa, la reforma solo debería cobijar, sin embargo, a trabajadores que no hayan alcanzado esta antigüedad en el momento de su implementación.
- b. Limitación de la pensión sanción a suplir la diferencia entre la pensión del ISS y la pactada por convención colectiva. Cuando la convención no contemple normas específicas sobre edad de jubilación, se puede limitar adicionalmente la pensión sanción, estableciendo que la edad de jubilación será idéntica a la que establece el ISS para el seguro de vejez, es decir, la empresa no tendrá que reconocer la diferencia entre la edad de jubilación del ISS y aquella que establece el Código Sustantivo del Trabajo. Se reconocería así explícitamente que es la primera y no la segunda la que rige en la actualidad para los trabajadores del sector privado.
- c. Disminuir el número de días otorgado como indemnización. Además, sería necesario actualizar y establecer un sistema de reajuste automático con la inflación de los rangos de capital establecidos por el Decreto 2351 de 1965 para determinar las tablas aplicables a empresas de distinto tamaño. Conviene anotar que esta reforma es, sin duda, mucho menos importante que las anteriores; más aún, en ausencia de un seguro de desempleo, es necesario mantener un sistema de indemnizaciones como el existente.

En caso de optar por la alternativa de un seguro limitado de desempleo como sustituto del régimen de indemnizaciones, el seguro correspondiente debería tener las siguientes características:

- a. El período mínimo continuo de cotización debería ser relativamente largo, para ser beneficiario potencial. Se trataría así de evitar que sus beneficios recaigan sobre los nuevos trabajadores, los desempleados estacionales o aquellos que entran y salen frecuentemente de la fuerza de trabajo, elevando considerablemente sus costos.

- b. Los beneficios —período de espera, duración, porcentaje del último salario que se paga como seguro— deben aumentar con el período continuo de cotización, replicando así las características del sistema actual de indemnizaciones.
- c. Habría un beneficio máximo, protegiendo así en forma imperfecta a los trabajadores de mayores ingresos.
- d. Como ocurre en todos los países, una condición para recibir los beneficios correspondientes sería estar inscrito en Senalde. El trabajador dejaría de recibir el beneficio correspondiente cuando tenga una oferta de trabajo a través de este organismo o de cualquier medio. El fortalecimiento de Senalde sería así un requisito para la implementación del seguro propuesto.
- e. La cotización sería exclusivamente patronal, dado que busca sustituir el régimen actual de indemnizaciones. En el contexto colombiano, una cotización de 2% o 3% a cargo de los patronos es, además, factible sin aumentar los costos de las empresas, si se desmonta simultáneamente la retroactividad sobre retiros parciales de cesantías.

### **3. *IMPULSO AL SINDICALISMO Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA***

El sindicalismo y la contratación colectiva desempeñan dos papeles importantes en la economía y la sociedad colombianas. Por una parte, permiten a los trabajadores participar en las decisiones sobre sus condiciones de trabajo en las empresas con mayor capacidad económica, regulando así, a través de la negociación, la magnitud de los beneficios laborales con la capacidad de las empresas. Por otra, el sindicalismo es un instrumento político para incorporar a la clase obrera a los procesos decisorios, no solamente de su empresa, sino también del país en su conjunto. Como tal desempeña un papel fundamental en el manejo de los conflictos sociales por medio de mecanismos institucionales claramente delimitados a su alcance

El debilitamiento del sindicalismo en el sector privado en los últimos años y su alcance limitado en muchas esferas de la actividad económica son, así, preocupantes. Las raíces de esta situación son múltiples y no todas modificables a través de acciones estatales. No obstante, algunas medidas de carácter legislativo y algunos cambios en las formas de intervención del Estado en las negociaciones obrero-patronales pueden ayudar en parte a revertir este proceso y a desarrollar en direcciones deseadas el sindicalismo y la negociación colectiva. Del análisis del presente informe se deducen algunas reformas convenientes:

- a. Cumplir estrictamente las normas de la Ley 26 de 1976, que establece el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos sin autorización previa y estipula que dichas organizaciones no están sujetas a disolución por vía

administrativa. Para cumplir la primera de las normas anotadas, el sistema de reconocimiento de personerías jurídicas debe ser ágil, simplificado y delimitado a un período corto de tiempo.

- b. Consagrar algunas protecciones al derecho de sindicalización, adicionales a las actualmente vigentes. En particular, convendría extender el fuero sindical en forma limitada a las personas que se encuentran promoviendo la creación de un sindicato, independientemente de que se haya realizado o no la reunión donde habrá de constituirse formalmente la organización. Las limitaciones correspondientes incluirían un período máximo de protección desde el momento de notificación al inspector del trabajo, para el caso en el cual las gestiones respectivas no tengan éxito; un número mínimo de promotores y la limitación del derecho correspondiente a trabajadores que lo hayan utilizado en forma reiterada. Por otra parte, convendría reconocer el fuero a los fundadores de un sindicato desde el momento en que informen su intención al inspector del trabajo, sin que obre también notificación al patrono.
- c. Crear un cuerpo especializado e independiente de mediadores y árbitros, que incluya profesionales de las distintas disciplinas que involucra la negociación colectiva. Esta reforma debe estar acompañada de la dotación técnica necesaria para acopiar y evaluar oportunamente el ingente volumen de información que demanda el buen cumplimiento de sus tareas.
- d. Apoyo del Ministerio del Trabajo a la creación de equipos técnicos en las confederaciones sindicales y al desarrollo de centros de información y asesoría sindical. Este esfuerzo debe estar firmemente sustentado en el derecho de los trabajadores a disponer de la información sobre la situación económica, financiera y administrativa de la empresa para adelantar sus negociaciones colectivas.
- e. Delimitar claramente la facultad de los patronos de denunciar las convenciones colectivas y los laudos arbitrales y las facultades de los tribunales de arbitramento cuando obreros y patronos no lleguen un acuerdo sobre las demandas correspondientes.
- f. Al mismo tiempo, es necesario reglamentar y establecer procedimientos más ágiles que los juicios ordinarios de trabajo para revisar las convenciones cuando sobrevienen alteraciones imprevisibles de la normalidad económica. Para tal efecto, la aplicación de la norma correspondiente del Código Sustantivo del Trabajo debe limitarse estrictamente a hechos que acontezcan con posterioridad a la realización del contrato colectivo de trabajo y a eventos que involucren una rama o un grupo de industrias y no solamente a una empresa particular.
- g. Algunos elementos del derecho colectivo de trabajo que han sido objeto de una gran discusión en los últimos años y que obedecen a nuevos desarrollos en el frente sindical deben ser objeto de nuevos desarrollos legales o reglamentarios. Entre ellos, conviene mencionar, en particular, la pluralidad de

sindicatos en una misma firma y la representación sindical cuando una empresa tiene unidades productivas o seccionales en varias ciudades del país. En el primero de estos casos se deben salvaguardar obviamente los derechos de las distintas organizaciones de trabajadores, pero también crear incentivos para una negociación conjunta y, ante todo, establecer reglas claras para evitar la anarquía en la empresa. En el segundo caso, es necesario garantizar la vigencia de la democracia sindical, garantizando la representatividad de los negociadores y la vigencia de mecanismos de consulta a la base sindical.

- h. Por último, es necesario dar un marco adecuado a las nuevas formas de organización de los trabajadores independientes. De hecho, el ropaje “sindical” que han adoptado puede ser inadecuado, ya que no se constituyen para las negociaciones obrero-patronales, como acontece en las asociaciones de trabajadores asalariados, sino para concertar las normas que regulan sus actividades con las autoridades estatales (nacionales o municipales) o para negociar beneficios especiales con empresas públicas o privadas. Este hecho realza el marco institucional estrecho en el cual se han venido desarrollando y la necesidad de una normatividad más general, que abarque tanto las formas típicas de asociación de los trabajadores asalariados como las organizaciones de otro tipo de trabajadores que han venido ganando importancia en los últimos años.

#### **4. JUBILACIÓN A CARGO DE LAS EMPRESAS**

Las medidas en este frente deben estar dirigidas a atacar los tres problemas principales que existen en la actualidad. De esta manera, una ley debe aclarar definitivamente que las pensiones de “vejez” y “jubilación” son incompatibles. En segundo lugar, se debe establecer un sistema compulsivo para que las empresas actualicen sus pasivos de jubilación. Finalmente, se debe crear un método sencillo y uniforme para hacer los cálculos actuariales correspondientes.

### **C. NORMAS DE CARÁCTER GENERAL**

#### **1. GARANTÍAS ADICIONALES PARA LOS PASIVOS LABORALES**

Para evitar que los trabajadores queden desamparados en caso de liquidación de las empresas, deben establecerse normas estrictas que obliguen a estas últimas a asegurar las cuantías correspondientes y/o invertir las reservas de una manera particular. Al mismo tiempo, deben establecerse nuevos sistemas de protección procesal a los pasivos de las empresas con sus trabajadores en los juicios de

quiebra o concordato, ya que el alcance de las normas vigentes está limitado por la lentitud de los juicios de trabajo.

## **2. EXTENSIÓN DEL PERÍODO DE PRUEBA Y NORMAS SOBRE TRABAJO TEMPORAL**

Dada la costumbre de las empresas a efectuar contratos a término fijo (hasta de un año) como paso previo a una eventual contratación a término indefinido, no parece desacertado extender considerablemente el período de prueba de dos a seis meses. Por otra parte, convendría añadir a las circunstancias en que está autorizada la celebración de contratos a término fijo (labores ocasionales y transitorias, reemplazo temporal al personal en vacaciones o en licencia, atención al incremento de la producción), las que se relacionan con el lanzamiento de una nueva actividad de producción o de prestación de servicios.

## **3. NORMAS SOBRE RECARGOS LABORALES**

La creación de un recargo uniforme y relativamente alto por trabajo extra (que puede ser de un 75%) puede contribuir a reducir los incentivos a utilizar la mano de obra existente contra la alternativa de ampliar la nómina cuando se presenta una expansión temporal o inesperada de las ventas de una empresa. Esta medida debe estar acompañada de una reducción sustancial del recargo por trabajo nocturno o dominical, que tiende a elevar excesivamente el costo de la mano de obra en ciertas actividades que se realizan habitualmente en horas nocturnas o dominicales y en empresas que trabajan en forma continua. Estos recargos deben fijarse en un nivel relativamente bajo (que podría ser de un 25%).

# **III. EL RÉGIMEN LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO**

## **A. DERECHOS DE CONTRATACIÓN COLECTIVA Y HUELGA**

Según vimos en el capítulo anterior de este informe, la contratación colectiva y la huelga se ejercen en forma generalizada en el sector público colombiano. Las prohibiciones constitucionales y legales en uno y otro sentido han sido así ampliamente rebasadas en la práctica. La radicalización de las movilizaciones laborales en el Estado está además íntimamente ligada a las prohibiciones existentes, ya que cualquier demanda particular se transforma en una lucha por derechos sindicales generales. Así las cosas, el país se enfrenta ante la alternativa de

mantener la ficción de la ilegalidad de estas actividades, unida a los enfrentamientos continuos en torno a los derechos sindicales, o de abrir parcialmente el camino de la contratación colectiva y la huelga, dentro de los límites evidentes que deben guardar uno y otro derecho en las actividades gubernamentales.

En materia de contratación colectiva, las restricciones más importantes a un derecho general como el que existe en el sector privado son el impacto fiscal de cualquier acuerdo y el divorcio que generalmente existe entre el negociador y el responsable del gasto.

Fuera de ello, las normas constitucionales vigentes establecen que los regímenes salariales y prestacionales de los empleados públicos los fijan las autoridades legislativas y no la rama ejecutiva. Debido a las primeras restricciones, la negociación colectiva en cualquier entidad estatal debe requerir un análisis detallado de su efecto sobre las finanzas públicas y debe involucrar a las autoridades fiscales respectivas (nación, departamento o municipio). Este principio debe hacerse extensivo, por lo demás, a los trabajadores oficiales de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, ya que la práctica indica que en muchas ocasiones unos y otros dependen de los presupuestos generales para financiar déficits de diverso origen.

Para superar la segunda de las restricciones anotadas, existen tres alternativas. La primera es mantener la prohibición a la negociación colectiva de los empleados públicos, pero iniciar un proceso de reclasificación, que amplíe el rango de los trabajadores oficiales, o desarrollar nuevas modalidades de asociación laboral con el Estado con derecho a la contratación colectiva, como ocurrió en 1977 cuando se creó la modalidad de “funcionarios de la seguridad social”. Una segunda alternativa sería hacer contingente cualquier acuerdo laboral con los empleados públicos a la aprobación del Congreso, la Asamblea o el Concejo Municipal correspondiente. Por último, se podría trasladar a la rama ejecutiva la facultad de decretar los salarios y/o prestaciones sociales de los empleados públicos. De ellas, es más clara la conveniencia de trasladar la potestad de determinar las escalas salariales ya que, de hecho, a nivel nacional el Congreso la ha venido delegando en el presidente de la República desde hace varios años. Es menos evidente que la facultad de decretar prestaciones sociales se debe trasladar permanentemente al ejecutivo.

En materia de derecho de huelga, la ley debe enumerar taxativamente los servicios públicos a los cuales se refiere la prohibición constitucional al cese de labores, restringiendo a un mínimo el rango de dichas restricción. No obstante, deben establecerse normas especiales en torno a la declaratoria de huelga, su duración y garantías de mantenimiento de niveles mínimos de servicios críticos en las actividades liberadas de esta prohibición.



Debe señalarse, finalmente, que es posible pensar en un sinnúmero de combinaciones posibles para ampliar los derechos de contratación colectiva y huelga. Sobre este particular, algunos miembros de la Comisión se mostraron partidarios de una ampliación del derecho de huelga, pero mostraron mayores reservas sobre la posibilidad de diseñar un mecanismo operativo que dé cabida a la negociación colectiva en algunas actividades estatales sin efectos fiscales indeseables. Otros miembros se mostraron partidarios de ampliar simultáneamente uno y otro derecho, pero discreparon sobre el mecanismo y el alcance efectivo de las normas correspondientes. Todo ello realza la importancia de proceder en forma gradual y cautelosa en cualquier reforma sobre esta materia, para evitar crear situaciones indeseables que desborden la capacidad fiscal o el propio funcionamiento del Estado.

## **B. CONSOLIDACIÓN DE LAS CARRERAS LABORALES EN EL ESTADO**

Con un rezago considerable, el país ha comenzado a avanzar definitivamente hacia el cumplimiento del mandato constitucional sobre carreras laborales en el Estado. Las grandes fallas en esta materia son la ausencia total de una carrera administrativa en los departamentos y municipios y la demora para poner en marcha algunas carreras nacionales —en particular, la del SNS—. La carrera administrativa nacional y algunas especiales (con excepción de la militar y la docente) solo funcionan, además, en forma muy parcial, en virtud del número considerable de empleados públicos elegibles que aún no han sido incorporados y de la escasa aplicación que han tenido hasta hoy los sistemas de concursos abiertos u otros establecidos para ingresar a las carreras respectivas. La consolidación de todos estos procesos es una necesidad sentida en el país y un requisito esencial para el buen funcionamiento del Estado y del sistema democrático.

## **C. FLEXIBILIDAD PARCIAL DEL EMPLEO PÚBLICO**

La consolidación de las carreras laborales en el Estado no debe impedir, sin embargo, que se creen algunos elementos de flexibilidad en el empleo público, actualmente inexistentes. Estos elementos estarían dirigidos, en primer término, a permitir reajustes sectoriales en el empleo, que respondan a las prioridades en la estructura del gasto que establecen las autoridades políticas. En segundo lugar, se podrían crear también mecanismos de trabajo temporal dirigidos a programas especiales de empleo de carácter coyuntural. Los supernumerarios y los contratos de servicios que han venido siendo utilizados en los últimos años

no constituyen en este aspecto un equivalente de las formas de contrato laboral a término fijo que existen en el sector privado colombiano. Por último, para algunos de estos programas puede tener también alguna importancia la posibilidad de contrataciones de jornada parcial, en particular en aquellos programas dirigidos a algunos grupos altamente sensibles al desempleo: las mujeres y los estudiantes-trabajadores.

#### **D. REGULARIZACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LABORALES**

El incumplimiento de derechos laborales, muchos de ellos de origen legal (como ocurre con el magisterio) y otros de un estatus algo más confuso, es frecuente en el Estado colombiano. De hecho, este incumplimiento es una fuente continua de conflictos, según se refleja en las causas de la actividad huelguística en el sector público. Además, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado formal, los trabajadores no solo no tienen garantizado el pago oportuno de sus salarios y prestaciones sociales, sino que no tienen una defensa adecuada contra el incumplimiento patronal. En otros casos, la situación es aún más confusa, porque no existe claridad sobre los beneficios a los cuales tienen derecho los trabajadores, ni sobre en qué entidad estatal recaen las obligaciones correspondientes. Esta situación se presenta en particular en las actividades estatales que han experimentado un proceso de nacionalización (educación y salud, especialmente).

Mucho es lo que tiene que hacer el Estado colombiano para regularizar una y otra situación. El diseño de un plan creíble que garantice un flujo de recursos para el pago oportuno de los salarios y prestaciones y permita cancelar gradualmente los pasivos que el Estado ha venido acumulando con sus trabajadores sería una contribución muy importante a la resolución de una fuente básica de conflictos en los últimos años. Un plan de esta naturaleza debe estar acompañado de una definición precisa de los derechos prestacionales de aquellos trabajadores para quienes la situación es aún confusa. En uno y otro caso, los sindicatos comprometidos pueden jugar un papel fundamental en la celebración de acuerdos con el Gobierno, que en varios casos deben plasmarse en normas legales.

#### **IV. LOS MECANISMOS DE CONCERTACIÓN**

El Consejo Nacional de Salarios ha sido un mecanismo útil para la determinación concertada (en muchos años únicamente consultada) de los salarios mínimos nominales. Por su parte, el Consejo Nacional del Trabajo ha hecho poco más que ratificar las decisiones del anterior. Resulta a todas luces desproporcionado

que la única institución formal de concertación entre representantes del trabajo, el capital y el gobierno que ha venido operando se ocupe apenas de este tema. Aquellos factores que afectan el poder adquisitivo de los trabajadores, la política salarial y prestacional en general, el sistema de seguridad social, el régimen sindical y los problemas más amplios de empleo e ingresos que analiza extensamente este informe no han sido objeto alguno de discusión y menos de concertación. Las reuniones del Consejo Nacional de Salarios son, por tanto, en buena medida, un mero ritual político y el despliegue que las acompaña no se compeadece con la importancia limitada de su función real. Así, no es de extrañar que terminen por causar una gran frustración entre sus participantes —en particular en el movimiento sindical, que no tiene otros canales de participación de importancia similar— y que se produzcan fricciones y enfrentamientos considerables, en gran parte inútiles, por lo limitado del campo de negociación que se le ha asignado. Estos problemas se agravan por el hecho de que no tienen silla en dicho Consejo todos los representantes del movimiento sindical.

En principio, sería deseable crear un gran Consejo de Concertación de los salarios, los ingresos y el empleo. Al extender la temática y el número de actores para representar a todos los sectores sociales interesados, se podrían sentar las bases para la aplicación en el país de políticas activas de empleo, ingresos, salarios y seguridad social. No es necesario recabar en la importancia económica y política que podría tener este desarrollo. No obstante, un consejo de esta naturaleza tendría que ser un foro creíble. Por este motivo, debe ser preferiblemente de nivel presidencial, debe involucrar no solo el Ministerio del Trabajo sino a las autoridades económicas, y debería tener una amplia participación sindical y gremial, incorporando, en particular, a las confederaciones obreras que en los últimos años han permanecido por fuera de los consejos existentes. La ley que cree este organismo definiría hasta qué punto sus funciones serían decisorias o meramente consultivas y debería establecer mecanismos claros de selección de sus representantes. Por último, el consejo debe estar dotado de la base técnica necesaria para sus discusiones y decisiones.

Al menos como un primer paso en esta dirección, se podrían unificar los actuales consejos nacionales de salarios y trabajo, tal como se ha venido sugiriendo en forma reiterada en los últimos años, ampliando al mismo tiempo los representantes a estos organismos. Fuera de fijar el salario mínimo, el consejo unificado serviría como organismo asesor del Gobierno en materia de legislación laboral y seguridad social, tal como lo contemplan las normas actuales sobre el Consejo del Trabajo. Algunas atribuciones extremadamente amplias que se le concedieron a este consejo en el momento de su creación deben ser, sin embargo, eliminadas para darle mayor operatividad.

Uno de los elementos más polémicos en las decisiones de cualquier organismo que se cree continuará siendo la determinación del salario mínimo. En esta materia es necesario superar el enfoque típico de los últimos años. Las discusiones no deben girar en torno a la conveniencia de un reajuste del nivel *general* de los salarios jalonado por el mínimo legal, sino el equilibrio entre el aumento en los niveles *mínimos* de ingreso de los trabajadores y la capacidad de pago de las *pequeñas* empresas en determinadas condiciones de la economía nacional. Esto es aún más cierto si se establecen mecanismos para garantizar su vigencia, según se sugiere en una sección anterior de este capítulo. La ampliación de las funciones del consejo que se cree puede ayudar también a reducir el enorme contenido político de las decisiones sobre salario mínimo cuando estas se constituyen en el único centro de atención de las negociaciones tripartitas.

Por último, conviene anotar la importancia de fijar, conjuntamente con el salario mínimo, una proporción máxima de pagos en especie, que se puede reducir gradualmente con el tiempo. Esta norma permitiría fijar no solo un salario mínimo global, sino también un salario mínimo *monetario*, que refuerce su poder regulador sobre los ingresos de los trabajadores más pobres del país.

## **PARTE IV**

### **PERSPECTIVAS Y POLÍTICAS**



## CAPÍTULO 8

### UNA MIRADA HACIA EL FUTURO: 1985-2000

La evidencia recogida por la Misión y analizada extensamente en las partes anteriores de este informe indica que la actividad económica ejerce una influencia marcada sobre el mercado de trabajo. El lento crecimiento del empleo asalariado, la proliferación de actividades informales y por cuenta propia, y la disminución de los ingresos reales de los trabajadores independientes y agrícolas a comienzos de la década del ochenta, entre otros desarrollos, han sido así el reflejo de la fuerte recesión experimentada por la economía colombiana durante estos años.

La creación de condiciones favorables para el crecimiento económico es, así, el elemento central de cualquier estrategia futura de empleo. Este capítulo analiza las perspectivas de mediano y largo plazo de la oferta laboral y la actividad económica y las políticas que pueden acelerar el crecimiento económico en lo que resta del siglo. Estas consideraciones sirven de marco para el capítulo 9, donde se presenta una estrategia macroeconómica y algunas políticas sectoriales que permitirían cumplir ciertas metas en materia de empleo en los próximos quince años.

## I. LA OFERTA DE MANO DE OBRA<sup>1</sup>

### A. PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS

La Misión realizó sus proyecciones demográficas utilizando estudios de base preparados por distintos centros de investigación del país y un modelo de simulación adaptado de trabajos anteriores<sup>2</sup>. Los cuadros 8.1 y 8.2 presentan los resultados globales de estas simulaciones: el lector puede comparar los ritmos de crecimiento resultantes con la información histórica contenida en el Cuadro 1.4 del capítulo 1 del informe. Como se puede apreciar, en lo que resta del siglo la población total del país va a crecer a tasas que, para la experiencia pasada, son bajas y decrecientes. De hecho, los ritmos de expansión de la población urbana y total serán los más bajos del siglo XX y la población rural disminuirá en términos absolutos. Sin embargo, la población en edad de trabajar, tanto urbana como rural, continuará creciendo a tasas superiores a la población total. El ritmo de crecimiento de la población urbana en edad productiva continuará siendo moderadamente alto hasta mediados de los años noventa, pero bajo y decreciente en el sector rural.

Las proyecciones correspondientes parten de una estimación de los principales componentes del cambio poblacional —mortalidad, fecundidad y migración neta—, calculados para cada grupo de edad y sexo. Específicamente, a una población inicial<sup>3</sup>, distribuida por grupos de edad, sexo y zona de residencia, se le aplican las tasas específicas de mortalidad generando así una población sobreviviente al final del año; las tasas específicas de fecundidad se aplican al número de mujeres en cada grupo de edad reproductiva para producir igualmente en número de nacimientos durante el

---

<sup>1</sup> El contenido de esta sección se basa en documentos elaborados por la Misión de Empleo por Juan Luis Londoño (“El mercado de trabajo en Colombia”) y Arturo García (“Modelo demográfico para la Misión de Empleo: especificación, programación y resultados”) del grupo técnico de la Misión y por Carmen Eliza Flórez, Regina Méndez y Rafael Echeverri del CEDE (“Caracterización de la transición demográfica en Colombia”) Hector Maldonado y Bernardo Guerrero de la FEI (“Evolución de las tasas de participación en Colombia”) y Fernando Urrea de la Universidad del Valle (“Migración internacional”). También se consultaron los trabajos de Bernardo Kugler, Edgar Baldión, Arturo García y Manuel Muñoz de la C.C.R.P. (“Investigación sociodemográfica para la planeación”, 1984); Myriam Ordoñez (“La transición demográfica en Colombia”) y Ana Rico de Alonso (“Características de la oferta de trabajo en Colombia, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla”) ambas de la FEI. Los dos últimos trabajos han sido publicados en Senalde *Transición demográfica y oferta de fuerza de trabajo en Colombia*, Bogotá, 1986.

<sup>2</sup> Se adaptó la parte demográfica del modelo Seres (Sistema para el estudio de relaciones económicas y sociales) preparado por la Corporación Centro Regional de Población. Los detalles algebraicos y computacionales del modelo utilizado, así como un detalle mucho mayor sobre las proyecciones realizadas, puede encontrarse en García, *op. cit.*

<sup>3</sup> En este caso la del censo de población de 1973, al no estar todavía disponible en su forma definitiva la de 1985.



**CUADRO 8.1. POBLACIÓN TOTAL Y EN EDAD DE TRABAJAR (MILES DE PERSONAS)**

Población total	1985	1990	1995	2000
Total	28.686	30.723	32.618	34.473
Urbana	19.324	21.498	23.567	25.644
Rural	9.363	9.224	9.051	8.829
Población en edad de trabajar				
Total	20.211	22.529	24.745	26.712
Urbana	13.884	15.964	18.026	19.925
Rural	6.326	6.565	6.723	6.786

**CUADRO 8.2. TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL, POBLACIÓN TOTAL Y EN EDAD DE TRABAJAR (PORCENTAJE)**

Población total	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Total	1,38	1,20	1,11
Urbana	2,16	1,85	1,70
Rural	-0,30	-0,38	-0,50
Población en edad de trabajar			
Total	2,20	1,89	1,54
Urbana	2,83	2,58	2,02
Rural	0,74	0,48	0,19

período de cálculo; finalmente, se realizan los ajustes por migración interna e internacional para producir la estructura de la población urbana y rural al final del año.

Parece haber un acuerdo relativo entre los demógrafos sobre los valores históricos de las tasas de fecundidad y mortalidad y sobre su evolución más probable en los próximos años<sup>4</sup>. Un resumen de los parámetros utilizados en este estudio se reproduce en el Cuadro 8.3. Estas proyecciones muestran una continuación del descenso en la fecundidad y mortalidad hasta fines del siglo, produciéndose así una prolongación del proceso de transición demográfica que el país ha experimentado en las últimas décadas. Conviene mencionar que la tasa bruta de natalidad proyectada para el año 2.000 es inferior a las que existen en la actualidad en los países latinoamericanos y a las que ha estimado el Banco Mundial para la mayoría de las naciones vecinas para aquella época, pero es superior a la que

<sup>4</sup> Las tasas utilizadas en este estudio son las de Flórez *et. al.*, *op. cit.*

existe actualmente en los Estados Unidos y en los países de Europa Occidental<sup>5</sup>. Esta última discrepancia está asociada fundamentalmente a la estructura de edades de la población, ya que se supone que la tasa total de fecundidad alcanzará el llamado “valor de reemplazo” (es decir, aquel consistente con una población estacionaria en el largo plazo) en 1989 en las zonas urbanas y en 1998 en las rurales. La tasa bruta de mortalidad presenta un descenso mucho menor, debido a la combinación de las tasas específicas de mortalidad supuestas y a la estructura de edades de la población. Es de esperarse que esta tasa aumente a comienzos del siglo XXI como reflejo del envejecimiento de la población, incluso si las tasas específicas para cada grupo de edad continúan descendiendo.

La tasa de crecimiento natural así obtenida (véase el Cuadro 8.3) es similar a la que ha existido en las últimas décadas en países como Argentina, Irlanda, Australia y Canadá. Según las proyecciones del Banco Mundial, estará entre las más bajas de América Latina, pero será en cualquier caso superior a las que existen en la actualidad en los países desarrollados. Esto indica que el proceso de transición demográfica no habrá terminado todavía al finalizar el siglo y que es posible que las tasas de crecimiento de la población disminuyan aún más a comienzos del siglo venidero.

**CUADRO 8.3. PRINCIPALES COMPONENTES DE LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS (PORCENTAJE)**

	1985	1990	1995	2000
<b>Tasas brutas de natalidad</b>				
Total	2,56	2,23	2,21	2,02
Urbana	2,43	2,11	2,08	2,02
Rural	2,83	2,51	2,22	2,02
<b>Tasas brutas de mortalidad</b>				
Total	0,79	0,75	0,72	0,70
Urbana	0,68	0,64	0,62	0,61
Rural	1,02	1,00	0,97	0,94
<b>Tasas de crecimiento natural</b>				
Total	1,77	1,48	1,40	1,32
Urbana	1,75	1,47	1,45	1,40
Rural	1,81	1,51	1,25	1,07
<b>Tasas brutas de migración</b>				
Rural-urbana	1,71	1,55	1,40	1,26
Rural-internacional	0,30	0,30	0,30	0,30
Urbana-internacional	0,24	0,24	0,24	0,24

<sup>5</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1984.

Los supuestos sobre migración internacional son, obviamente, más inciertos<sup>6</sup>. Según vimos en el capítulo 1, hay elementos que permiten pensar que la tasa de migración internacional ha descendido en los últimos años como reflejo del proceso de ajuste venezolano y de las reglamentaciones rígidas que han venido estableciendo los Estados Unidos, entre otros factores. Un análisis de sensibilidad, que consistió en suponer tasas alternativas más bajas desde 1982, generó diferencias inferiores al 1% para todas las variables demográficas en el año 2000, que no se consideraron relevantes para las conclusiones de este estudio.

## **B. PARTICIPACIÓN LABORAL**

Fuera del efecto estrictamente demográfico, que generará un crecimiento de la población urbana en edad de trabajar del 1,9% por año en lo que resta del siglo, el mercado de trabajo deberá asimilar el efecto del aumento en las tasas de participación laboral.

Según vimos en el capítulo 3, existen dos teorías complementarias de la evolución de la participación laboral. El primer enfoque<sup>7</sup> analiza estos cambios a partir de la evolución de las tasas específicas por edad, sexo y zona de residencia. De esta manera, los aumentos de la participación son el reflejo, principalmente, de cambios en la estructura de edades de la población en edad de trabajar y del aumento en la tasa de participación femenina. Las proyecciones de las tasas globales de participación y de la población económicamente activa en el sector urbano utilizando este enfoque se reproducen en el Cuadro 8.4.

El enfoque alternativo<sup>8</sup> analiza la evolución en la participación como respuesta a cambios en la actividad económica y en los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, tal como se explica en el capítulo 3 de este informe, la teoría y las estimaciones de estas relaciones solamente son válidas en circunstancias de exceso de oferta, tanto en los mercados de bienes como de trabajo. Aunque esta situación ciertamente ha prevalecido en los diez últimos años y puede mantenerse hasta finales de la década actual, sería aventurado suponer que se prolongue más allá de 1990, salvo que el país vuelva a entrar en período recesivo. Por esta razón, las proyecciones realizadas con esta metodología solo se presentan hasta 1990 (véase Cuadro 8.5).

---

<sup>6</sup> Véase Urrea, *op. cit.* y Flórez, *et. al., op. cit.*

<sup>7</sup> Héctor Maldonado y Bernardo Guerrero, "Evolución de las tasas de participación en Colombia", Misión de Empleo, 1986, y Rico de Alonso, *op. cit.*

<sup>8</sup> Londoño, *op. cit.*

### CUADRO 8.4. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y TASAS GLOBALES DE PARTICIPACIÓN URBANA (ENFOQUE ESTRUCTURAL)

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (MILES DE PERSONAS)			
1985	4.670	3.125	7.796
1990	5.539	3.902	9.441
1995	6.384	4.665	11.050
2000	7.211	5.294	12.505
Tasas de crecimiento (porcentaje)			
1985-1990	3,47	4,54	3,90
1980-1995	2,88	3,64	3,20
1995-2000	2,47	2,56	2,50
Tasas globales de participación (porcentaje)			
1985	72,1	42,2	56,2
1990	74,1	46,0	59,1
1995	75,4	48,8	61,3
2000	76,8	50,3	62,8

### CUADRO 8.5. TASAS GLOBALES DE PARTICIPACIÓN URBANA (ENFOQUE ECONÓMICO)

	ESCENARIO BAJO	ESCENARIO MEDIO	ESCENARIO ALTO
1987	57,5	57,7	57,9
1988	58,0	58,4	58,8
1989	58,5	59,0	59,6
1990	59,1	59,7	60,4

Nota: el escenario bajo está definido por una tasa de crecimiento del producto interno bruto del 4,0% por año, el medio por una del 5,0% y el alto por una del 6,0%. En los tres casos se supone que los salarios reales en los ingresos de los trabajadores por cuenta propia permanecen constantes.

Los dos resultados coinciden en proyectar un aumento en las tasas de participación urbanas hasta 1990. De hecho, las tasas globales estimadas para 1990 con el primer enfoque coinciden con las estimadas en el escenario bajo del segundo. El Cuadro 8.4 también permite apreciar que las tasas respectivas continuarán aumentando hasta finales del siglo. Debido a que el primer método es más apropiado para proyecciones de largo plazo, en lo que resta del capítulo utilizaremos los estimativos del Cuadro 8.4.

El análisis anterior se realizó tomando como base los datos de las *encuestas de hogares* del DANE para las cuatro grandes ciudades. Para examinar qué tanto

cambian los parámetros si se utilizaran datos urbanos de más amplia cobertura, se examinaron los estudios de población del DANE, donde existe información para 57 ciudades, aunque para un solo período, que no coincide en todos los casos.

Las tasas de participación correspondientes son 0,5 puntos inferiores para los hombres y 2 para las mujeres, esto sugiere que las proyecciones de oferta de trabajo urbano que se presentan en el Cuadro 8.4 pueden estar sobreestimadas en un 1% por este concepto.

En el caso del sector rural, las estadísticas laborales disponibles son muy escasas, según vimos en los capítulos 1 y 2 de este informe. Las proyecciones hasta fines del siglo suponen que la participación laboral aumentará en forma paralela en el campo y la ciudad. Esto indica que la población económicamente activa en zonas rurales aumentará a un ritmo anual del 1,4%, ligeramente superior al histórico. Conviene anotar que este supuesto no afecta los cálculos del desempleo, los cuales se refieren en todos los casos al sector urbano, ni tiene efectos sensibles sobre otros parámetros de las simulaciones que se presentan más adelante en este capítulo.

Aunque las tasas de participación proyectadas son altas, no son ciertamente exageradas. En efecto, las tasas previstas para el año 2000 son similares, tanto para hombres como para mujeres, a las observadas en los Estados Unidos, e inferiores a las de varios países de Europa alrededor de 1975<sup>9</sup>. Se realizaron proyecciones alternativas de la población económicamente activa bajo el supuesto de que las tasas de participación femenina crecían a ritmos más lentos, similares a los de la población masculina. El efecto no sería muy importante en el corto plazo, pero podría resultar en una fuerza de trabajo urbana a fines del siglo inferior en 4% a la que se utiliza en las simulaciones.

Los proyecciones de la Misión indican así que la oferta de trabajo en las ciudades continuará aumentando a un ritmo todavía rápido en lo que resta de la década (3,9% anual) y a tasas más reducidas, pero aún elevadas, en lo que resta del siglo. Si al aumento en la oferta laboral se suma el objetivo de reducir la tasa de desempleo urbano en 1990 a un 8%, que coincide con el componente “estructural” de la desocupación de acuerdo con las consideraciones del capítulo 4, sería necesario crear cerca de dos millones de nuevos puestos de trabajo entre 1985 y 1990, es decir 400.000 por año. Este no es un objetivo fácil de cumplir, según veremos a lo largo de este capítulo. Por otra parte, si se desea reducir el

---

<sup>9</sup> Véase Organización Internacional del Trabajo, *Anuario de estadísticas del trabajo* 1983, y Maldonado, *op. cit.*

desempleo urbano a un 5% a fines del siglo, será necesario crear 3,2 millones de empleos adicionales en la década del noventa.

En el caso del sector rural, los problemas tienen una naturaleza totalmente diferente. Como los grandes excedentes de mano de obra en el campo han desaparecido, el desafío central es cómo impedir que un crecimiento bajo de la oferta de trabajo se constituya en un cuello de botella al suministro de alimentos, materias primas agrícolas y exportaciones. En cualquier caso, los estimativos sobre crecimiento de la población económicamente activa en el sector rural indican que será necesario crear 800.000 nuevos puestos de trabajo en el campo hasta el año 2000. Si se supone un crecimiento un poco más lento de la participación y de la oferta laboral (1% anual), esta cifra se reduce en unos 600.000; de ellos, 200.000 deben crearse en los próximos cinco años y 400.000 en lo que resta del siglo.

## II. LAS PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO<sup>10</sup>

### A. EL MODELO DE SIMULACIÓN<sup>11</sup>

Para poder disponer de un marco consistente para analizar los principales obstáculos que puede enfrentar la economía en lo que resta del siglo, y analizar los efectos de algunas políticas dirigidas a superar estas restricciones, se utilizó un modelo de simulación, cuyas características se describen a continuación.

1. El modelo desagraja la economía en quince sectores de producción:
2. El sector agropecuario
3. Cultivo y procesamiento de café
4. Minería, petróleo y derivados de petróleo
5. Industria de alimentos
6. Bienes de consumo no duradero (bebidas, tabaco, textiles, madera, muebles y manufacturas diversas)
7. Bienes intermedios (papel y sus productos, químicos, caucho y minerales no metálicos)
8. Metales básicos (hierro, acero y otros) e industria metalmeccánica (maquinaria, equipo y material de transporte)

---

<sup>10</sup> Esta sección se basa en documentos básicos elaborados por José Leibovich y Manuel Ramírez del grupo técnico de la Misión y en proyecciones de comercio exterior elaboradas por Fedesarrollo y el Departamento Nacional de Planeación.

<sup>11</sup> Los detalles de la especificación, estimación, programación y uso de este modelo y de los supuesto de los distintos ejercicios de simulación aparecen en Manuel Ramírez *Modelo de proyecciones económicas para la Misión de Empleo*, 1986.

9. Servicios públicos (electricidad, gas, agua y comunicaciones)
10. Construcción, excepto obras públicas
11. Obras públicas
12. Comercio
13. Transporte
14. Servicios financieros y alquileres de vivienda
15. Servicios personales y domésticos
16. Servicios del Gobierno

Estos sectores son modificaciones (agregaciones o desagregaciones) de los que presentan las cuentas nacionales del DANE, de las cuales se tomó toda la información básica del modelo. La desagregación utilizada es suficiente para analizar problemas sectoriales de interés y para permitir al mismo tiempo un manejo razonablemente simple de la información.

Las estimaciones del modelo en cada año parten de una demanda final por sectores dividida en cuatro componentes: exportaciones, consumo de los hogares, consumo del gobierno e inversión (incluyendo cambio de inventarios). La tecnología está descrita por dos matrices de insumo-producto, una de insumos nacionales y otra de importados, y por los coeficientes sectoriales de capital y trabajo. Las matrices de insumos intermedios se suponen fijas, excepto por una sustitución en 1986 de las importaciones de petróleo. La productividad del capital y el trabajo aumenta 0,5% por año. Además, según veremos más adelante, pueden existir cambios adicionales, como respuesta a la escasez de alguno de estos factores.

Dada la demanda final y la tecnología, se puede calcular la producción necesaria para satisfacer dicha demanda. A su vez, el nivel de producción determina las demandas de insumos importados, capital y trabajo. Cuando existe una escasez global de reservas, las materias primas tienen prioridad; de esta manera, el modelo nunca enfrenta restricciones de materias primas importadas. Por otra parte, cuando la utilización de capital aumenta en un 90% o el desempleo desciende por debajo del 8% (el nivel “estructural” identificado en el capítulo 4), se reajustan parcialmente las productividades respectivas. Si finalmente este ajuste es insuficiente, se reduce la producción en proporción a la escasez de capital o de mano de obra. Los salarios se reajustan con la productividad de mano de obra, dejando así la participación del trabajo en el valor agregado constante.

Una vez determinados los valores de la demanda final, la producción, el empleo, la utilización de capacidad y las importaciones de insumos, el paso siguiente es el cálculo de la distribución del valor agregado entre trabajadores, propietarios y el gobierno. El valor agregado se estima como la diferencia entre la producción y el valor de los insumos intermedios nacionales e importados. Después de deducir los impuestos indirectos y los aranceles intermedios, el monto resultante

se distribuye entre trabajadores asalariados, independientes y propietarios del capital; la participación de los dos tipos de trabajadores se calcula con los valores de los salarios y el empleo obtenido anteriormente y el resto se convierte en utilidades de los propietarios. El gobierno cobra impuestos directos sobre todos estos tipos de ingresos. El ingreso disponible después de impuestos se destina a consumir bienes nacionales e importados, sobre los cuales el gobierno cobra impuestos indirectos y aranceles. El residuo es el ahorro de los hogares. Fuera de los impuestos directos e indirectos ya mencionados, el gobierno recibe también una parte de las utilidades en calidad de inversionista. La diferencia entre estos ingresos y los gastos de consumo y el pago de los intereses de la deuda externa e interna es el ahorro del gobierno.

Las exportaciones de café y minerales son totalmente exógenas. Las exportaciones menores dependen, sin embargo, de la actividad económica del resto del mundo y de la tasa de cambio real. La elasticidad a esta última variable que supone el modelo es relativamente baja de acuerdo con los estimativos existentes (20%). Las importaciones dependen a su vez de la demanda de bienes intermedios, de consumo y de capital; en el primero de estos casos, se supone que las importaciones son insensibles al tipo de cambio real. En los dos últimos casos, por el contrario, existe una elasticidad moderada a dicha variable (30%). La diferencia entre los egresos y los ingresos por exportaciones es el ahorro externo (déficit en cuenta corriente). Si este ahorro no tiene como contrapartida flujos equivalentes de capital extranjero, hay una ganancia o pérdida de reservas. Cuando estas últimas disminuyen por debajo de un nivel crítico, se restringen automáticamente las importaciones de bienes de consumo y de capital.

La inversión es una variable de control del modelo. Los gastos correspondientes se dividen en públicos y privados de acuerdo con parámetros de política económica. La privada se distribuye entre sectores de acuerdo con la utilización de capital en las actividades respectivas. La pública se distribuye de acuerdo con parámetros de política. El equilibrio macroeconómico está garantizado por la igualdad entre la inversión y la suma de ahorros de los hogares, el gobierno y externo.

Conviene anotar que, aunque el modelo es ciertamente un instrumento útil para analizar los efectos de algunos eventos externos y políticas macroeconómicas, tiene algunas limitaciones que deben tenerse en cuenta en el análisis posterior. En primer término, los resultados de los ejercicios de simulación no deben considerarse como predicciones de lo que ocurrirá en la economía sino como escenarios posibles bajo determinadas circunstancias externas e internas. La alta variabilidad de los precios internacionales de algunas materias primas que exporta el país hace obviamente contingente cualquier proyección a eventos futuros que son solo parcialmente predecibles. En segundo lugar, el modelo no



incorpora un sector monetario, ni algunos efectos de corto plazo de las políticas económicas analizadas por diversas escuelas de pensamiento económico. Sus estimaciones deben tomarse sí como tendencias de mediana y larga duración, más que como efectos de corto plazo. Por este motivo, la mayoría de los resultados que se presentan en las secciones siguientes se refieren a períodos quinquenales y solo se reseña, en algunos casos particulares, la información resultante para períodos anuales. En tercer término, el modelo no incorpora plenamente la heterogeneidad del mercado de trabajo colombiano, analizada extensamente en la parte II del informe. Sus proyecciones se refieren, ante todo, a desequilibrios globales entre la oferta y la demanda de mano de obra. Teniendo presente las salvedades necesarias, la tasa de desempleo se utiliza así como el indicador de dichos desajustes. Por último, fuera de la sensibilidad de algunas exportaciones e importaciones al tipo de cambio, el modelo no incorpora los efectos de otros precios relativos de la economía, en especial aquellos que afectan la selección de técnicas de producción. Infortunadamente, los resultados de un segundo modelo en el cual estas variables juegan un papel destacado, adaptado de sistemas similares desarrollados por economistas del Banco Mundial, no estuvieron disponibles para la redacción de este informe<sup>12</sup>.

## **B. ESCENARIOS Y POLÍTICAS**

### **1. CONTINUACIÓN DE LAS TENDENCIAS Y DE LAS POLÍTICAS ACTUALES**

El punto de partida lógico para cualquier análisis de políticas económicas hacia el futuro es estudiar qué pasaría si se mantienen las tendencias y las políticas actuales. Para tal propósito se construyó un escenario en el cual se dejan inalteradas la tasa de cambio real, la política de control de importaciones y de promoción de exportaciones y los parámetros que determinan la inversión y la política fiscal. Por otra parte, se supuso que la bonanza cafetera en curso duraría dos años. Las exportaciones del grano carecen así en un 70% en valor y 20% en cantidades físicas en 1986, permanecen en niveles altos en 1987 y retornan posteriormente a sus tendencias históricas —precios reales como los vigentes en 1985 y crecimiento anual de las exportaciones del 1%—. Parte importante de los ingresos de café se congela durante los años de bonanza para gastarse posteriormente, tanto en la defensa de los ingresos de los productores como en inversión.

---

<sup>12</sup> Los detalles de la especificación, estimación, programación y uso de este modelo aparecen en José Leibovich, *Modelo de equilibrio general computable para la Misión de Empleo*, 1986.

Las exportaciones de productos mineros crecen a un ritmo anual del 16% entre 1986 y 1990, tal como lo prevén los planes vigentes, y permanecen estables con posterioridad. Las exportaciones menores crecen a un ritmo anual del 7,5% en lo que resta de la década y 5% con posterioridad<sup>13</sup>. Finalmente, a medida que disminuyen los excesos de oferta de trabajo y capital, se acelera gradualmente el crecimiento de la productividad total de los factores hasta alcanzar un 1,5% anual en la década del noventa.

Los resultados de esta simulación se presentan en el Cuadro 8.6 y en el Gráfico 8.1. Como se puede apreciar, la economía crece a tasas altas entre 1986 y 1990, aunque con una disminución temporal en el ritmo de crecimiento en 1988 como consecuencia de la terminación de la bonanza cafetera. En la década del noventa, sin embargo, el ritmo de crecimiento disminuye apreciablemente no solo como consecuencia de la finalización del auge minero, sino de la escasez de capital en varios sectores de la economía generada por inversiones insuficientes a lo largo del período de simulación.

**CUADRO 8.6. CONTINUACIÓN DE LAS TENDENCIAS Y DE LAS POLÍTICAS ACTUALES**

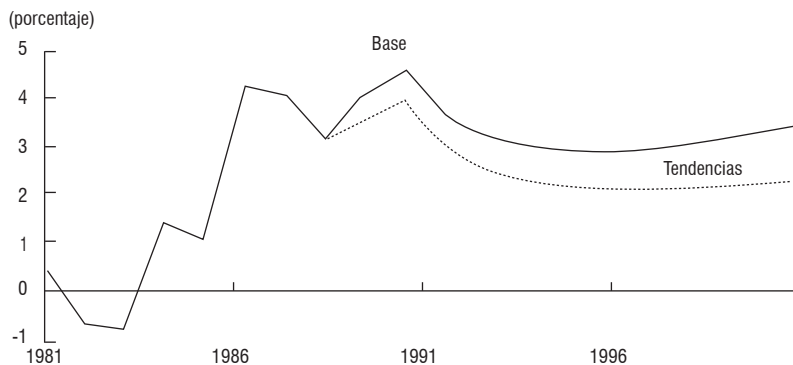
AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/ PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.250,4	5,2	73,44	3,8	20,4	10,4
1995	2.699,7	3,7	82,98	2,5	20,2	10,0
2000	3.184,7	3,4	92,60	2,2	20,9	8,5

El desempleo permanece alto durante casi todo el período analizado. Hasta mediados de la década del noventa, la tasa de desocupación supera el 10% y solo a fines del siglo se aproxima de nuevo al 8%. El ingreso per cápita, después de aumentar a ritmos altos en la segunda mitad de la década del ochenta, retorna a tasas muy modestas. En efecto, el crecimiento del ingreso por habitante en la década del noventa en este escenario es muy inferior al de períodos de crecimiento económico satisfactorio en la historia del país (3,5% anual entre 1967 y 1974 y 3,2% entre 1967 y 1979) y apenas similar al aumento promedio entre

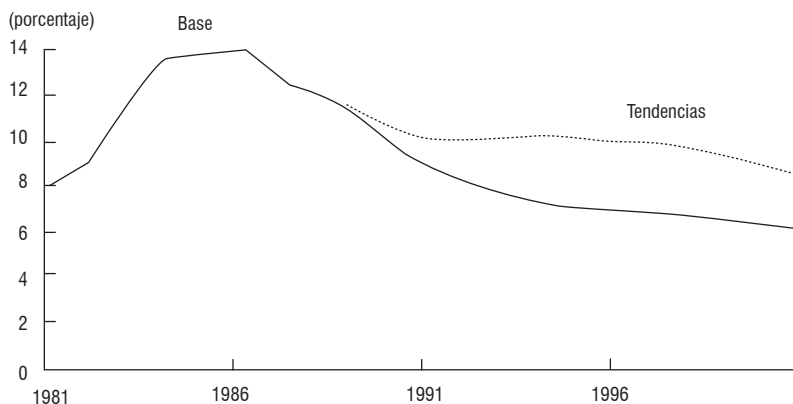
<sup>13</sup> Los supuestos sobre el comportamiento del comercio exterior hasta 1990 están basados en proyecciones del Departamento Nacional de Planeación y Fedesarrollo.

**GRÁFICO 8.1. RESULTADOS DEL MODELO PARA PIB Y DESEMPLEO**

**A. TASAS DE CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA**



**B. TASAS DE DESEMPLEO**



mediados de los años cuarenta y fines de la década del setenta (2,3%) cuando el ritmo de crecimiento poblacional era muy superior.

Para impedir que la escasez de capacidad productiva frene el crecimiento económico en los años noventa e impida una mejoría más rápida y estable de la situación de empleo, es necesario elevar así las tasas de inversión típicas de los últimos años. De hecho, ninguna política como las que se exploran más adelante en este capítulo tendrá efectos positivos sobre la actividad económica si no se rompe previamente la restricción de capacidad prevista para la próxima década.

## 2. EL ESCENARIO BASE

El escenario que sirve de base para el análisis de la sensibilidad o los ingresos cafeteros o a las políticas económicas es así uno en el cual se mantienen los supuestos anteriores sobre política cambiaria, de comercio exterior, fiscal y sobre el crecimiento de las exportaciones, pero se eleva gradualmente la tasa de inversión, hasta alcanzar a fines del siglo poco menos del 24% del PIB. El aumento previsto, de cerca de 3 puntos de la producción nacional no es muy diferente al que se presentó en el país entre mediados de los años sesenta y 1974, o al que han experimentado otras naciones en lapsos similares. Además, el comportamiento de la inversión es consistente con los estudios sobre los determinantes de dicha variable, que asignan un papel central en su dinamismo al ritmo de actividad económica<sup>14</sup>. Por último, los aumentos previstos en el ingreso por habitante permitirán elevar la tasa de ahorro de la economía para financiar los mayores niveles de inversión.

El mayor ritmo de acumulación de capital genera un efecto expansionista sobre la demanda agregada en el corto plazo y un impacto mucho más notorio sobre la capacidad de crecimiento de la economía en la década del noventa. Aunque se mantiene la reducción en el ritmo de crecimiento en 1988, como consecuencia de la terminación de la bonanza cafetera, y la baja posterior en 1990, cuando se termina la gran expansión minera, el ritmo de crecimiento del PIB permanece por encima del 4% hasta fines del siglo y el aumento en el ingreso por habitante se mantiene hasta el año 2000 a niveles cercanos a los más altos que ha experimentado el país en el pasado (véanse el Gráfico 8.1 y el Cuadro 8.7). En dólares de 1980, el ingreso per cápita al final del siglo en este escenario es de USD 2.150, similar el que tienen en la actualidad países como Argentina y Portugal. Para lograr estas tasas de crecimiento es necesario, sin embargo, aumentar no solo la tasa de inversión, sino su destinación sectorial. En especial, la inversión pública debe redistribuirse en parte de los sectores de minería y servicios públicos, donde se han concentrado los esfuerzos en los últimos años, hacia la agricultura, el transporte y las comunicaciones. La inversión privada debe destinarse en mayor proporción al sector metalmecánico y a la construcción.

---

<sup>14</sup> Véase una reseña de estos estudios en José Antonio Ocampo, Juan Luis Londoño y Leonardo Villar "Ahorro e inversión en Colombia", *Coyuntura Económica*, junio de 1985.

**CUADRO 8.7. ESCENARIO BASE**

AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.271,5	5,4	74,13	4,0	21,2	9,6
1995	2.820,6	4,4	86,70	3,2	21,8	7,9
2000	3.468,2	4,2	100,85	3,1	23,7	7,1

En las circunstancias descritas, la tasa de desempleo desciende a valores cercanos al 8% a comienzos de la década del noventa y se mantiene en ese nivel hasta fines del siglo. El descenso es, sin embargo, muy lento en los primeros años. En 1986 y 1987 permanece en niveles superiores al 13%. Este comportamiento, frente a una economía en rápido crecimiento, tiene tres orígenes diferentes. En primer término, como ya se mencionó, la oferta de trabajo en las ciudades sigue creciendo a tasas muy altas en los primeros años. En segundo lugar, como se verá en las páginas siguientes, no es fácil revertir en un período corto de tiempo el deterioro en el mercado de trabajo generado por seis años continuos de lento crecimiento de la economía. En tercer lugar, el crecimiento está concentrado inicialmente en sectores y un tipo de crecimiento que no tienen una alta intensidad directa de mano de obra. En el sector cafetero, los efectos principales de la bonanza son un aumento de precios y una baja en los inventarios del grano y no un aumento de la producción. Por otra parte, en el sector minero, aunque hay un aumento muy rápido de la producción, la demanda directa de mano de obra es muy reducida. Por lo tanto, los aumentos en el empleo se originan principalmente en el efecto indirecto de la bonanza cafetera y de la expansión minera sobre los ingresos privados y públicos, que afectan la demanda de mano de obra con un rezago.

En resumen, un escenario como el previsto es factible y reduce considerablemente el desempleo. No obstante, esta reducción es muy lenta y se mantiene un nivel considerable de desempleo “estructural”. Fuera de ello, según veremos en la sección siguiente, la alta dependencia de la economía colombiana del mercado cafetero internacional puede tornar frustrantes, incluso estas expectativas moderadas, si la bonanza cafetera termina antes de lo previsto en esta simulación. Es necesario, por lo tanto, explorar algunas alternativas de política que permitan una reducción más rápida del desempleo.

Los frentes de acción del Estado para acelerar la reducción de la tasa de desocupación no son, por supuesto, ilimitados. Un primer conjunto de medidas podría estar dirigido a reducir radicalmente los costos laborales y prestacionales. Sin embargo, según se deduce del análisis de las partes anteriores de este informe, el impacto posible de estas medidas es modesto. En primer término, una reducción de los costos salariales y prestacionales del 10% sólo aumentaría el empleo urbano en el mediano plazo entre un 2% y 3%, de acuerdo con los estimativos de la Misión y otras investigaciones<sup>15</sup>. En el más corto plazo, el impacto de una medida de esta naturaleza sería neutro o incluso desfavorable sobre la demanda de mano de obra, ya que prevalecería el efecto de la menor demanda de los trabajadores sobre la actividad económica. Se necesitaría así una reducción drástica de los salarios y otros costos laborales para llevar la tasa de desempleo a su componente “estructural” en un plazo mediano. Más aún, el principal efecto de esta medida sería reducir fuertemente la participación del trabajo en el producto interno bruto, deteriorando así la ya muy desigual distribución del ingreso en el país. No es evidente, además, cuales son los instrumentos con los cuales cuenta el Estado para llevar a cabo una política de esta naturaleza. Ya vimos en el capítulo 6 que la capacidad reguladora del salario mínimo en Colombia es débil: de hecho, la reducción muy significativa de los salarios mínimos reales entre 1963 y 1972 no tuvo el efecto esperado sobre otros salarios de la economía. Finalmente, las medidas dirigidas a reducir las prestaciones sociales solo tendrían un alcance limitado ya que el régimen prestacional cobija en la actualidad a menos del 30% de los trabajadores del país y aquel que regula las relaciones laborales en el sector privado a solo una quinta parte de ellos.

Un segundo grupo de políticas macroeconómicas podría estar orientado a acelerar el crecimiento de las exportaciones menores y reducir el componente importado de la demanda final e intermedia, ya sea a través de reajustes del tipo de cambio o de las políticas selectivas de comercio exterior que el país ha venido utilizando desde hace más de dos décadas.

Finalmente, un tercer conjunto de medidas buscaría utilizar el gasto público para reactivar la economía. Debe anotarse sobre este particular que la utilización de los mayores recursos fiscales generados por la expansión minera y por la reactivación de otros sectores de la economía ya está incorporada en las simulaciones

---

<sup>15</sup> Álvaro Reyes y Bernardo Kugler “Políticas económicas y empleo en América Latina: Un modelo estructural y algunos resultados preliminares para Colombia”, *mimeo*, CCRP, abril de 1984; Álvaro Reyes, “Políticas económicas, niveles de actividad y empleo: un modelo estructural para Colombia”, *Coyuntura Económica*, abril de 1985; José Antonio Ocampo, Joaquín Bernal, Juan Luis Londoño y Leonardo Villar, “Costos laborales y empleo en la industria manufacturera colombiana”, informe de investigación, Fedesarrollo, febrero de 1985, capítulo 3.

anteriores. De esta manera, un efecto expansionista adicional solo podría lograrse a través del gasto público deficitario o de una reorientación de la demanda estatal hacia tipos de gasto con mayores multiplicadores internos. En el primero de estos casos, existen limitaciones severas para financiar déficits superiores a los actuales, según veremos en el capítulo siguiente. Además, los efectos de largo plazo de estas medidas pueden ser desfavorables, debido a la acumulación ya sustancial de deuda pública externa o interna. De esta manera, las posibilidades adicionales de acción se concentran en las políticas de composición del gasto, particularmente de inversión.

En las secciones siguientes se analizan, en primer término, el impacto de los desarrollos en el mercado internacional del café sobre el crecimiento económico y el empleo en el país. Posteriormente, se estudian los efectos de un manejo de los ingresos de divisas de los próximos años en el cual se revalúa el tipo de cambio o se adoptan políticas de comercio exterior que tengan un efecto similar. Finalmente, se exploran los efectos de las dos políticas que hemos identificado en los párrafos anteriores como de mayor impacto potencial sobre el crecimiento económico y el empleo. Conviene anotar que el análisis se refiere únicamente a políticas de carácter macroeconómico. En el capítulo 9 se exploran adicionalmente estas políticas y se estudia el alcance de otras medidas especiales dirigidas a sectores específicos de la población trabajadora.

### **3. EL IMPACTO DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL CAFÉ**

Los acontecimientos del mercado internacional del café y las medidas de política cafetera que el gobierno ha adoptado para manejarlos han tenido un efecto notorio sobre el desarrollo económico colombiano, según vimos en el capítulo 1 de este informe. La gran incertidumbre que existe sobre las perspectivas de este mercado en el corto plazo y el mediano plazo obliga así a considerar el efecto probable de diversos escenarios cafeteros sobre el empleo en el país.

En el escenario básico se supuso que la situación actual de altos precios del grano y elevada participación colombiana en el mercado internacional se mantendría durante dos años, después de los cuales una y otra variable retornarían a su tendencia histórica. Las exportaciones del grano estarían así limitadas en el mediano y el largo plazo por el lento crecimiento de la demanda mundial. No obstante, algunos analistas han afirmado que los acontecimientos recientes en el mercado mundial indican que la bonanza no se mantendrá más allá de 1986 y que, a partir del próximo año, los precios y exportaciones del grano serán nuevamente normales. Otros mantienen, por el contrario, que las tendencias favorables no solo se pueden mantener durante los dos años previstos en el escenario básico,

sino en el largo plazo, ya que las tendencias de la producción y el consumo mundial han tendido a generar una escasez relativa de cafés de calidad arábica, en los cuales se especializa Colombia, que permite a nuestro país negociar un aumento de la cuota que se le asigna en el marco del convenio internacional. De esta manera, fuera de los efectos de la bonanza actual, el país podría aumentar establemente las exportaciones físicas del grano.

Estas dos alternativas se simularon en los escenarios 1 y 2, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 8.8 y en el Gráfico 8.2. El primero de ellos sólo difiere del básico en la duración de la bonanza. En el segundo se supone que los precios permanecen altos durante dos años y retornan posteriormente a niveles normales, pero el país aumenta permanentemente su participación en las exportaciones mundiales en tres puntos porcentuales.

**CUADRO 8.8. EL IMPACTO DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL CAFÉ**

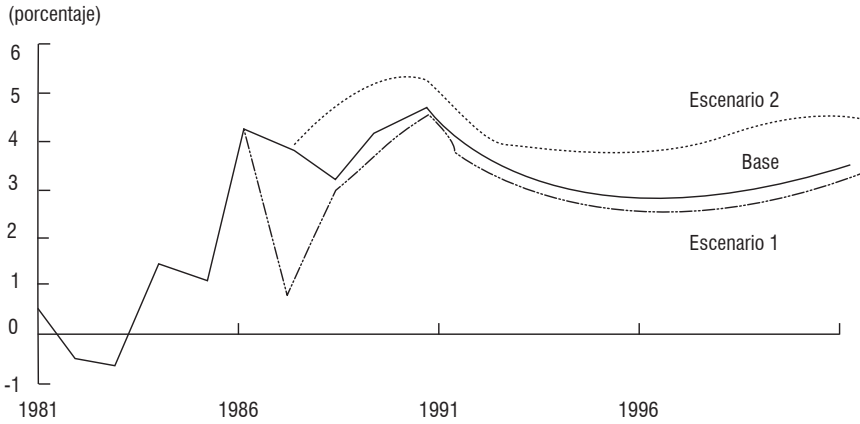
AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
Escenario 1: bonanza de un año						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.198,2	4,7	71,74	3,3	20,0	12,7
1995	2.706,7	4,2	83,19	3,0	20,4	10,9
2000	3.310,7	4,1	96,27	3,0	22,2	10,6
Escenario 2: bonanza de dos años y aumento permanente de la participación de Colombia en el mercado mundial						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.343,5	6,1	76,48	4,7	20,5	7,8
1995	2.977,4	4,9	91,52	3,7	21,7	6,1
2000	3.708,4	4,5	107,83	3,3	23,1	6,4

Los dos escenarios difieren considerablemente de la simulación base, mostrando así la gran sensibilidad de la economía colombiana a los acontecimientos cafeteros. Estos efectos no son solo de corto plazo, sino también de larga duración. En efecto, mientras en el escenario básico el crecimiento económico entre 1985 y el año 2000 es del 4,7% anual, en el escenario 1 la tasa de crecimiento se reduce al 4,4% y en el escenario 2 aumenta a 5,2%. El efecto global sobre el aumento del PIB per cápita en lo que resta del siglo es considerable: mientras en el escenario base el crecimiento acumulado de dicha variable entre 1985 y el año 2000 es del 66%, en el escenario 1 se reduce a 58% y en el 2 aumenta a 77%. Las diferencias

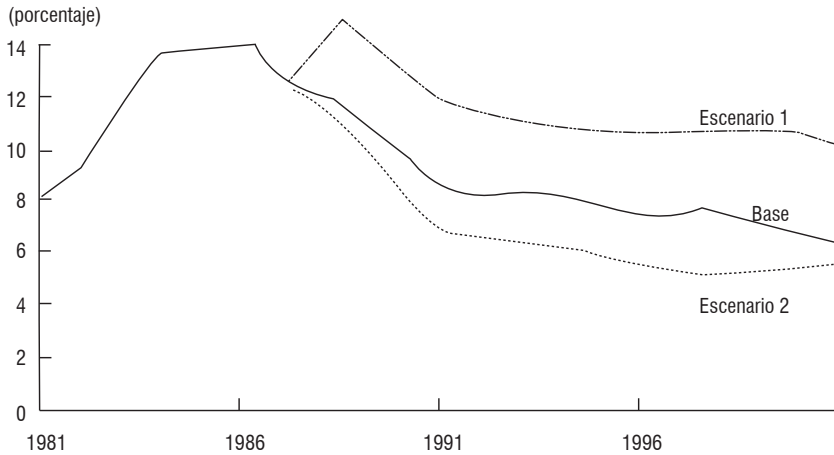


**GRÁFICO 8.2. IMPACTO DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL CAFÉ EN PIB Y EMPLEO**

**A. TASAS DE CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA**



**B. TASAS DE DESEMPLEO**



en lo que respecta a la evolución del empleo también son notorias: en el escenario 1 la tasa de desempleo solo se reduce en un punto en lo que resta de la década y no disminuye en los años noventa por debajo del 10%, pese a los menores aumentos en la productividad contemplados en esta simulación; en el escenario 2, por el contrario, pese al aumento más rápido de la productividad, la tasa de desocupación disminuye al 7,8% en 1990 y continúa descendiendo hasta niveles del 6% a mediados de los años noventa.

Dada la alta sensibilidad de la economía a los precios internacionales del café y la consuetudinaria incertidumbre que caracteriza dicho mercado, es necesario adoptar políticas que disminuyan la magnitud de este efecto. En el corto plazo, es conveniente aislar a la economía de las fluctuaciones de los precios internacionales del grano, a través de un ahorro directo sustancial de parte de los ingresos de divisas generados durante los años de la bonanza. El país ha venido acumulando una experiencia cada vez mayor en este frente. El acuerdo entre el gobierno y el gremio cafetero de 1986 contempla mecanismos de este tipo, cuyas características están presentes en los tres escenarios analizados. Es conveniente, sin embargo, diseñar mecanismos más permanentes que permitan actuar ante fluctuaciones del precio del grano o de otros productos primarios que se comercializan internacionalmente, tal como se propone en el capítulo siguiente de este informe. No obstante, en el largo plazo la única garantía de una menor dependencia del café es un cambio en la estructura de nuestro comercio de exportación, que reduzca en forma permanente la participación del grano en la generación de divisas del país.

#### **4. BONANZA DE DIVISAS Y REVALUACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO**

La experiencia de muchos países, y la propia historia económica del país indican que existe el peligro de que, como consecuencia del aumento de divisas provenientes de las exportaciones de café y productos minerales, se adopte una política de permitir o inducir la revaluación real del peso, o se implementen otras políticas de comercio exterior que tienen efectos similares (liberación de importaciones, reducción de los aranceles y de los incentivos directos a las exportaciones), para prevenir las presiones inflacionarias que generan las bonanzas correspondientes. Este es uno de los mecanismos claves de lo que la literatura económica reciente ha denominado la “enfermedad holandesa”<sup>16</sup>. Para estudiar los efectos de una política de esta naturaleza en los próximos años, se simularon dos situaciones. En la primera de ellas (escenario 3), el peso se revalúa en 10%

---

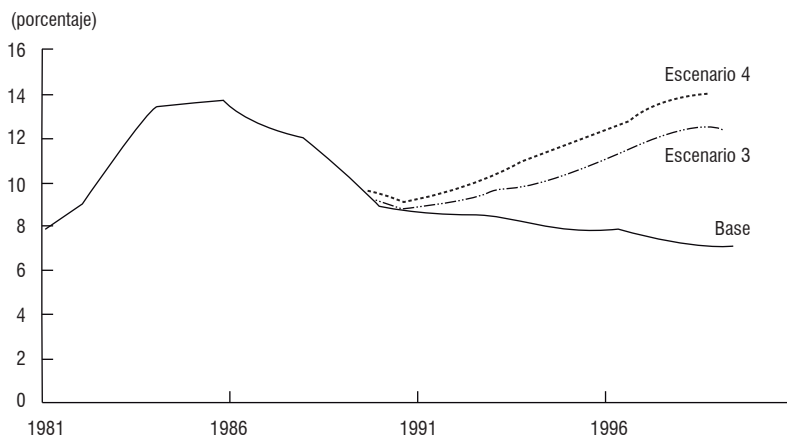
<sup>16</sup> Para un resumen de la literatura, un análisis de la situación colombiana en la pasada bonanza cafetera y unas recomendaciones de política económica, véase John Cuddington, *Commodity Booms, Macroeconomic stabilization and Trade Reform in Colombia* y *Managing Coffee export booms*, Banco Mundial 1986, y Peter Neary y Sweder Van Wijnbergen (eds.), *Natural Resources and the Macroeconomy*, Basil Blackwell, 1986, en particular el artículo de Sebastián Edwards, “A Commodity Export Boom and the Real Exchange Rate: The Money Inflation Link”. Para una controversia sobre la actual bonanza véase *Debates de Coyuntura Económica*, núm. 1, marzo de 1986. El debate colombiano sobre el tema se resume en José Antonio Ocampo, “La política macroeconómica en el corto y el mediano plazo”, Misión de Empleo, 1986.

por año en 1986 y 1987, como respuesta a la bonanza cafetera. En la segunda (escenario 4) el tipo de cambio se revalúa adicionalmente en un 5% por año entre 1988 y 1990, como respuesta al superávit comercial externo generado por las exportaciones de minerales.

Como se puede apreciar en el Cuadro 8.9 y en el Gráfico 8.3, el efecto de ambas políticas es reducir el ritmo de crecimiento en relación con escenario base. Este resultado solo se produce lentamente: el impacto es casi imperceptible en los primeros cinco años de la simulación, cuando los productos primarios están en expansión, pero se manifiesta con severidad al finalizar las bonanzas respectivas. En el escenario 4, donde se dan con mayor fuerza los efectos de la “enfermedad holandesa”, el crecimiento del PIB por habitante se reduce en la década del noventa a sólo un 26%, contra 36% en el escenario base. Además, la tasa de desempleo, después de disminuir por debajo del 10% en 1990, aumenta de nuevo en la última década del siglo, hasta alcanzar en el año 2000 los niveles explosivos de los últimos años. Además, a partir de 1997 se genera de nuevo un déficit en la balanza de bienes y servicios no financieros con el exterior. En la simulación correspondiente, se supuso que ese déficit podía ser financiado en el mercado internacional de capitales; si esto no ocurre, como es muy probable, la situación sería mucho peor de lo se refleja en los resultados de la simulación. En el escenario 3, aunque el resultado no es tan dramático, la economía reduce su tasa de crecimiento en 0,5 puntos entre 1990 y 1995 y 0,7 puntos en el último lustro del siglo. La tasa de desocupación también aumenta en este escenario en los años noventa, hasta alcanzar a fines del siglo un 12,5%.

**CUADRO 8.9. BONANZA DE DIVISAS Y REVALUACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO**

AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
Escenario 3: revaluación del peso por 1 año						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.269,3	5,4	74,06	4,0	21,9	9,6
1995	2.749,4	3,9	84,51	2,7	22,09	10,0
2000	3.260,1	3,5	94,80	2,3	23,3	12,5
Escenario 4: revaluación del peso por 5 años						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.265,7	5,4	73,84	3,9	21,9	9,8
1995	2.717,0	3,7	83,51	2,5	22,2	11,1
2000	3.196,6	3,3	92,95	2,2	23,6	14,2

**GRÁFICO 8.3. EFECTOS DE LA REVALUACIÓN EN EL TIPO DE CAMBIO SOBRE PIB Y DESEMPLEO****A. TASAS DE CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA****B. TASAS DE DESEMPLEO**

Los resultados de las simulaciones indican, así, que el principal efecto de la revaluación es el deterioro permanente de las condiciones de crecimiento de la economía. Esta conclusión es consistente con la experiencia del país en la última década, que indica que el efecto de las políticas externas adoptadas durante los años de la bonanza cafetera de la década del setenta fue interrumpir el proceso de cambio estructural en el frente externo, cuyos efectos sólo se hicieron visibles en la primera mitad de los años ochenta (véase el capítulo 1 del presente informe). La experiencia indica también que, una vez efectuada la revaluación, no es una tarea fácil revertir el proceso. Así las cosas, los ejercicios de simulación y la historia del país señalan la inconveniencia de utilizar la tasa de cambio para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos ante cambios temporales

de la situación del comercio exterior. Ello exige, obviamente, que se adopten medidas en otros frentes (fiscal, monetario, control de cambio, etc.) para manejar las “ganancias extraordinarias” generadas por la abundancia de divisas, dejando la tasa de cambio y la política de comercio exterior para orientar la asignación de recursos hacia actividades de exportación y sustitución de importaciones.

## 5. EL PAPEL DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR EXTERNO

El análisis de las secciones anteriores muestra no solo los efectos indeseables de una política cambiaria y de comercio exterior que busque compensar la abundancia de divisas generada por los sectores primarios sino incluso la conveniencia de adoptar una política agresiva en el frente externo para acelerar el crecimiento de la economía en lo que resta del siglo y reducir más rápidamente la tasa de desempleo. Esta conclusión es aún más evidente en vista del creciente cuello de botella que ha representado la disponibilidad de divisas en los últimos años, de la incertidumbre sobre la magnitud de las bonanzas que experimentará el país en la década actual, de los problemas que se pueden presentar a comienzos de los años noventa, cuando termine la expansión prevista de las exportaciones mineras, y de la escasez y condicionalidad creciente de los créditos internacionales.

Para analizar los efectos de una política activa en el frente externo, se simuló el escenario 5, en el cual el tipo de cambio real se devalúa anualmente en un 3% a partir de 1987. Debe anotarse que resultados similares a los que se proyectan bajo este escenario podrían obtenerse si se adopta una política *simultánea* de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones, utilizando instrumentos selectivos de comercio exterior, o una combinación de dichos instrumentos con la tasa de cambio, tal como lo hizo el país durante los años sesenta y comienzos de la década del setenta (véase el capítulo 1 de este informe).

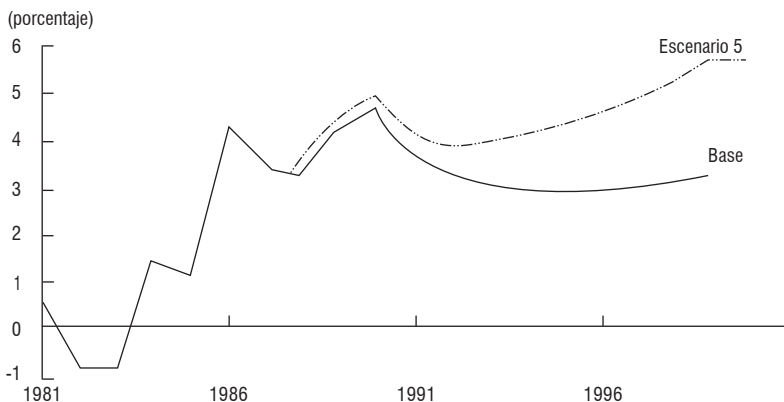
Como se puede apreciar en el Cuadro 8.10 y en el Gráfico 8.4, los efectos de esta política son notorios en el mediano plazo: el PIB crece a una tasa sustancialmente superior a la del escenario base en los años noventa (5,8% vs. 4,3% anual); el PIB per cápita llega a US\$ 2.480 (dólares de 1980) a fines de siglo, un nivel 15% superior al que se proyecta en el escenario básico; la tasa de desempleo también desciende más rápidamente en la última década del siglo, pese a los mayores aumentos de la productividad. Sin embargo, la política no es muy efectiva en el corto plazo: la tasa de desempleo sólo se reduce en 0,3 puntos en 1993 con respecto al caso base. Como en las simulaciones que se presentaron en la sección anterior, la tasa de cambio (o las políticas de comercio exterior) tiene un efecto muy importante en el mediano y el largo plazo, pero su impacto sobre las condiciones económicas en un plazo más corto no son muy notorias.

**CUADRO 8.10. CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR EXTERNO**

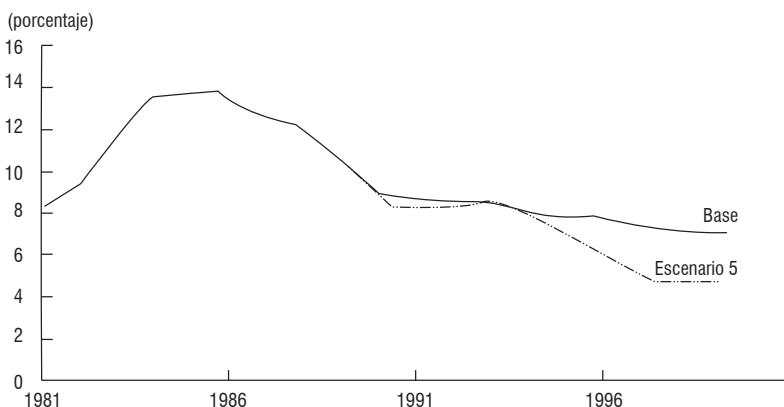
AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
Escenario 5: devaluación real del 3% anual a partir de 1987						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	22.814,0	5,5	74,45	4,1	21,1	9,3
1995	2.953,9	5,3	90,79	4,0	21,5	7,5
2000	4.000,7	6,3	116,33	5,1	22,1	4,5

**GRÁFICO 8.4. EFECTOS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR EXTERNO SOBRE EL PIB Y EL DESEMPLEO**

**A. TASAS DE CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA**



**B. TASAS DE DESEMPLEO**



## **6. EL EFECTO DE LOS CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA**

Los análisis macroeconómicos tradicionales dan una gran importancia a la inversión como fuente de reactivación económica. Sin embargo, en países que importan una parte importante de sus bienes de capital, los efectos de corto plazo sobre la actividad económica dependen no solo del monto total de la inversión, sino también del mayor o menor contenido nacional de dicho gasto. Este hecho tiene una gran importancia en las circunstancias actuales ya que la inversión pública se ha concentrado en los últimos años en obras que, como las centrales hidroeléctricas, la minería del carbón y la explotación y transporte del petróleo, son muy intensivas en maquinaria y equipo importado. Aunque este tipo de inversiones seguirán jugando un papel crítico en el desarrollo del país, existe la posibilidad, una vez terminados los grandes proyectos en construcción, de modificar parcialmente la composición de la inversión pública, dándole mayor énfasis a la infraestructura agropecuaria, acueductos y alcantarillados y continuando y ampliando los esfuerzos que ha venido realizando el país en materia de vivienda durante la administración actual. Fuera del mayor contenido de insumos nacionales de estos gastos, las inversiones correspondientes tienen efectos notorios sobre el bienestar de la población. Un margen de acción adicional lo proporciona la posibilidad de adoptar una política mucho más agresiva de compras nacionales por parte del Estado. De hecho, existe evidencia muy amplia sobre las desventajas que enfrentan las compañías nacionales en las licitaciones internacionales que realiza el gobierno colombiano, asociadas a la escasez de recursos de crédito para financiar la compra de bienes de capital colombiano, la exigencia de que los licitantes nacionales coticen en moneda nacional (con lo cual tienen que incorporar el efecto esperado de la devaluación en sus ofertas), la exención arancelaria que continúa beneficiando a la mayor parte de las entidades públicas y la inadecuada desagregación tecnológica entre otros factores.

Para analizar los efectos posibles de cambios en la composición de la inversión pública y de una política más activa de compras nacionales del Estado, se diseñaron dos escenarios. En el primero de ellos (escenario 6), se reduce en un 10% el coeficiente de maquinaria y equipo de la inversión estatal y se aumenta en un monto equivalente la construcción de obras públicas. En el escenario 7 se combina la medida anterior con una política de compras nacionales de bienes de capital: se disminuye en 10% el coeficiente de importaciones oficiales y se aumenta en una magnitud correspondiente al de compras nacionales (véanse Cuadro 8.11 y Gráfico 8.5).

**CUADRO 8.11. CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA**

AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
Escenario 6: disminución de compra de maquinaria y equipo y aumento en construcción de obras públicas						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.292,1	5,6	74,80	4,2	21,1	8,7
1995	2.865,1	4,6	88,06	3,3	21,8	6,3
2000	3.581,1	4,6	104,13	3,4	24,0	3,9
Escenario 7: cambio en la composición de la inversión y política de compras nacionales						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.303,3	5,7	75,17	4,3	21,1	8,3
1995	2.898,9	4,7	89,10	3,5	21,9	5,2
2000	3.647,1	4,7	106,05	3,5	24,7	3,3

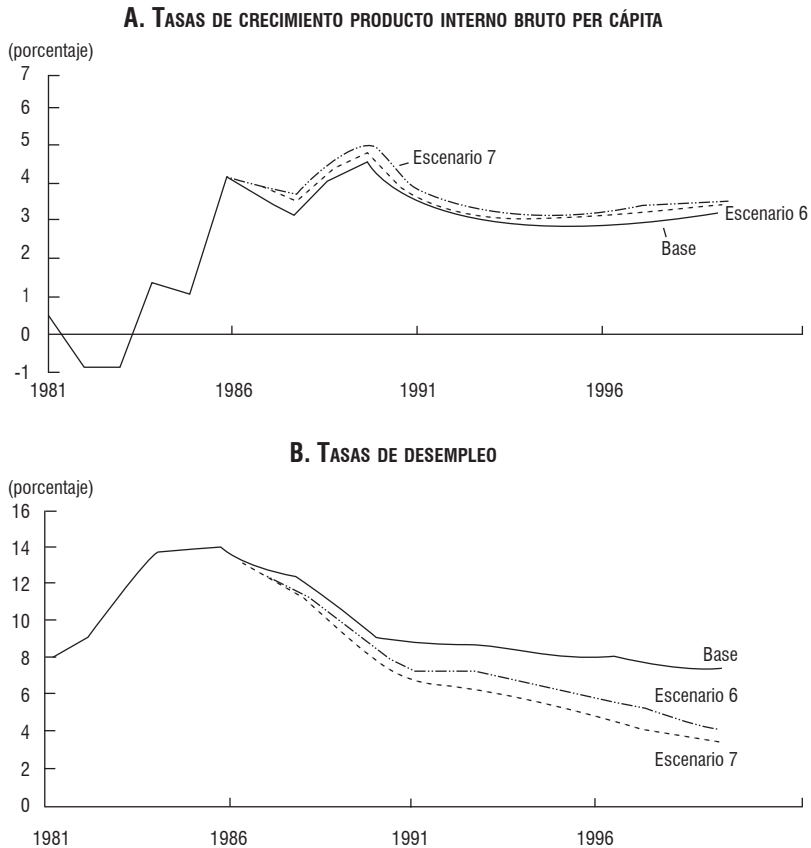
Aunque el crecimiento a largo plazo en estas simulaciones es inferior al del escenario de devaluación, sus efectos sobre el empleo en el corto y el largo plazo son mucho más notorios. En el escenario 6, la economía crece a un ritmo ligeramente superior al de la simulación base y, ante todo, hay una mejora sensible del empleo en 1990 (cerca de un punto en la tasa de desocupación), que tiende a ampliarse en la década siguiente (más de 3 puntos en el año 2000). Estas diferencias son aún más marcadas en el escenario 7. En este caso, la economía crece a un ritmo anual del 5,7% en la segunda mitad de los años ochenta, mayor que en todas las simulaciones anteriores, y la tasa de desempleo se reduce al 8,3% en 1990, muy cercana al valor identificado como “desempleo estructural” en el capítulo 4. Aunque la economía crece más lentamente, en los años noventa o en el período 1985-2000, como un todo en comparación con el escenario de devaluación real, sus efectos sobre el empleo son, sin embargo, superiores.

**7. COMBINACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS ANTERIORES**

La combinación de las dos estrategias anteriores ofrece amplios elementos de complementariedad: mientras los cambios en la composición de la inversión pública tienen efectos más rápidos y un impacto mucho mayor sobre el empleo en el largo plazo, la estrategia de cambio estructural en el sector externo permite mantener altos ritmos de crecimiento económico hasta finales del siglo.



**GRÁFICO 8.5. EFECTO DE LA COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PIB Y EL DESEMPELO**



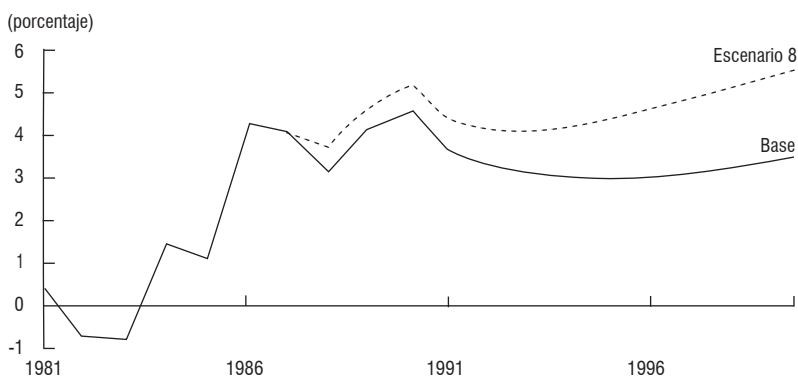
Esta situación se replica en el escenario 8 (Cuadro 8.12 y Gráfico 8.6). Como era de esperarse este escenario produce los mayores ritmos de crecimiento económico y los menores niveles de desempleo. El PIB per cápita crece a un ritmo anual del 4,6% entre 1985 y el año 2000 y alcanza a fines del siglo US\$ 2.552 (dólares de 1980), un valor superior en un 20% al de la simulación básica. El desempleo tiene los menores valores de todas las simulaciones a lo largo de toda la trayectoria y se mantiene por debajo del 8% desde 1990. Los niveles de desocupación son, sin embargo, superiores al 10% durante tres años adicionales, reflejando la dificultad para reducir en un periodo corto el deterioro en el mercado de trabajo generado por seis años continuos de lento crecimiento económico.

**CUADRO 8.12. COMBINACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS ANTERIORES**

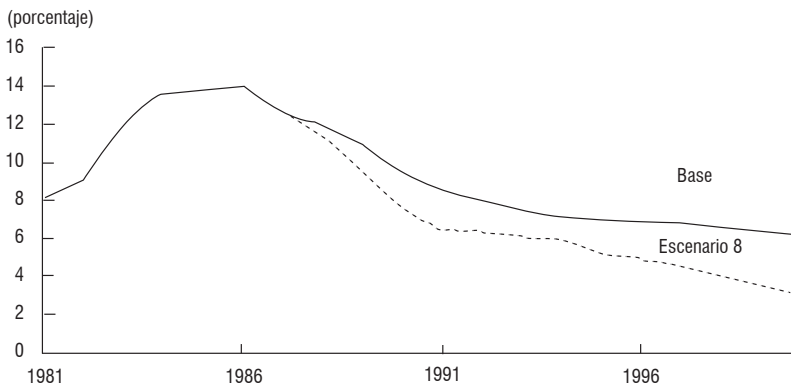
AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
Escenario 8: devaluación real del peso y cambios en la estructura de la inversión y compras estatales						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.313,8	5,8	75,51	4,4	21,0	7,9
1995	3.024,1	5,5	92,95	4,2	21,5	5,2
2000	4.120,7	6,4	119,80	5,2	22,4	3,1

**GRÁFICO 8.6. EFECTO SOBRE PIB Y DESEMPLEO DE LA COMBINACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS ANTERIORES**

**A. TASAS DE CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA**



**B. TASAS DE DESEMPLEO**



## CAPÍTULO 9

### POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y ESPECIALES

En el capítulo anterior se analizaron las perspectivas de mediano y largo plazo de la oferta laboral y la actividad económica y se identificaron aquellas políticas que jugarán un papel crítico en la evolución del mercado laboral en los próximos quince años. En este último capítulo del informe se desarrollan con más detalle los elementos de una estrategia macroeconómica que permita cumplir ciertas metas en materia de empleo y lucha contra la desocupación en lo que resta del siglo, y se presentan algunas estrategias más específicas que pueden también cumplir un papel destacado en la solución del problema laboral en el mediano y el largo plazo.

La primera sección del capítulo establece las metas que el país debe cumplir en materia de creación de empleo y analiza los retos y dificultades que estos objetivos conllevan. En la sección siguiente se analizan con más detenimiento los tres elementos principales de la estrategia macroeconómica: la generación de divisas, el fomento a la inversión y al ahorro y el papel de las finanzas públicas. Finalmente, se estudia el alcance de los programas de fomento a la microempresa, las políticas de “emergencia” y algunas orientaciones sobre la absorción futura de la fuerza de trabajo con mayores niveles educativos.

#### **I. METAS, RETOS Y OBSTÁCULOS**

Los objetivos de la política económica en materia de empleo deben estar orientados en los próximos años a absorber el crecimiento todavía rápido de la fuerza de trabajo y a reducir el componente excesivamente alto de desempleo

coyuntural y el deterioro de los ingresos reales de los trabajadores independientes que el país ha heredado de la larga recesión de 1980-1985. En el largo plazo, será necesario incorporar el crecimiento algo más moderado de la oferta laboral de la década del noventa y atacar los elementos más “estructurales” de la composición de empleo y desempleo: el alto peso de las actividades marginales en la generación de puestos de trabajo y el elevado nivel de desocupación que el país ha tenido incluso en los momentos de mayor auge de la actividad económica en las últimas décadas.

De acuerdo con los cálculos del capítulo anterior, si se suponen incrementos modestos de la productividad (0,5% anual), la absorción de los aumentos previstos en la población en edad de trabajar y en la participación laboral, y la disminución simultánea de la tasa de desempleo al 8%, exige la creación de 2,2 millones de nuevos puestos de trabajo entre 1986 y 1990, es decir 440.000 por año. Con un mayor ritmo de crecimiento en la productividad, entre 1991 y el año 2000 será necesario crear 3,6 millones de empleos adicionales, es decir, 360.000 anuales, para reducir la tasa de desocupación al 5% a fines del siglo. Este último nivel puede considerarse como de virtual “pleno empleo”, ya que existe un componente “friccional” de desocupación, asociado a los aspirantes y a la rotación de mano de obra, muy cercano a esta magnitud. De esta manera, el país debe generar 5,8 millones de empleos en lo que reste del siglo, 5,2 millones de ellos en el sector urbano y 600.000 en el campo.

Esta meta significa un gran reto para el país. Para lograrla es necesario colocar a la economía en una senda de rápido crecimiento. En efecto, las estimaciones del capítulo anterior indican que la economía deberá crecer a un ritmo del 6% anual en lo que resta de la década para reducir el desempleo al 8% en 1990 (véanse los escenarios 3, 7 y 8 de dicho capítulo). Con tasas de crecimiento cercanas al 5% esta meta se incumple (escenario base) y con tasas de crecimiento algo inferiores al 5% no disminuye la tasa de desocupación (escenario 1). Estas conclusiones no son muy diferentes a las que se derivan del análisis del comportamiento del mercado laboral urbano en el capítulo 4 del informe. De acuerdo con los estimativos de dicho capítulo, se necesita un crecimiento anual de 6,2% del PIB urbano (es decir, excluyendo a los sectores agropecuario y minero) para reducir la tasa de desempleo en 1990 a su componente “estructural”. Con un ritmo de crecimiento de dicho producto del 5,0%, la tasa de desempleo sólo disminuye al 11,4% y la población sin trabajo no se reduce en términos absolutos. Por último, con un crecimiento del 3,9%, la tasa de desempleo permanece en sus altísimos niveles actuales y el número de desempleados en las ciudades colombianas aumenta a 1,3 millones en 1990.

En la década del noventa, las metas son algo menos exigentes. Aun así, se necesitan tasas de expansión de la economía del 4,5% o más para alcanzar y mantener una situación de virtual pleno empleo (véanse los escenarios 5 a 8 del capítulo anterior). Más aún, si el crecimiento económico se estabiliza en niveles muy inferiores al 4%, la situación se torna nuevamente explosiva (véanse los escenarios 3 y 4). Los mayores aumentos de productividad previstos para la próxima década explican en gran medida este resultado, que exige mantener una economía en rápida expansión, pese al menor crecimiento de la fuerza laboral. Obviamente, un mayor nivel de crecimiento, similar al requerido en el resto de la década actual para eliminar los síntomas más preocupantes de desequilibrio en el mercado de trabajo, es deseable para alcanzar mayores niveles de bienestar de la población a fines del siglo.

No solo la experiencia del país en las últimas décadas, sino las simulaciones macroeconómicas que se presentan en el capítulo anterior, indican que cumplir estas metas de crecimiento no es una tarea trivial. Solo entre 1967 y 1974 el país ha logrado mantener ritmos de crecimiento del 6% o más por un período de tiempo prolongado. Incluso en años de abundancia de divisas, como el que caracterizó la bonanza cafetera de la segunda mitad de la década del setenta, no se logró superar, sino en forma excepcional, la tasa de crecimiento histórica del 5% (véase el capítulo 1 de este informe). Además, de acuerdo con las simulaciones macroeconómicas realizadas, el logro de ritmos de crecimiento del 6% en lo que resta y del 5% o más en los años noventa exige una combinación activa de política cambiaria, comercial, de inversión y de gasto público.

En las condiciones de alta inequidad distributiva que existen en el país, los objetivos de desarrollo deben ser además indisolubles del propósito de mejorar en forma importante la distribución del ingreso y de erradicar los síntomas más angustiosos de la pobreza absoluta. Estos objetivos imponen requisitos adicionales a la política económica a los ya mencionados. De acuerdo con la experiencia de la última década, la reiniciación del proceso de crecimiento puede contribuir directamente a mejorar los indicadores de distribución del ingreso y a reducir los niveles de pobreza. No obstante, el logro de este objetivo impone condiciones adicionales al manejo de las finanzas públicas, según veremos más adelante.

Las dificultades que puede enfrentar el país para lograr estas metas son múltiples. Un primer conjunto de obstáculos está asociado a la disponibilidad de divisas. De acuerdo con las proyecciones actuales, Colombia tendrá que destinar ingentes recursos al pago de intereses al exterior en los próximos años y a mantener un equilibrio en la balanza de comercio y de servicios no financieros, para evitar acrecentar los coeficientes de endeudamiento externo, que se

encuentran en los niveles más altos de las últimas décadas<sup>17</sup>. Este objetivo puede resultar enormemente restrictivo si la bonanza cafetera es fugaz, si se mantienen los precios deprimidos de hidrocarburos y si el mercado petrolero arrastra tras de sí las cotizaciones internacionales del carbón. No menos importante, es necesario adoptar desde ahora las medidas que eviten una nueva estrechez cambiaria a comienzos de los años noventa, cuando termine la expansión prevista de las exportaciones mineras.

Los niveles de inversión de los próximos años también determinarán la capacidad de crecimiento del empleo en la próxima década. En efecto, según vimos en el capítulo anterior, si se mantienen las tasas de inversión de los últimos años, la economía puede enfrentar restricciones de capacidad productiva en la década del noventa, que limitarán la capacidad de crecimiento y la creación de empleo. La generación de recursos de ahorro para financiar las mayores tasas de inversión también puede convertirse en una restricción al crecimiento, si no se utiliza adecuadamente la disponibilidad potencial de excedentes económicos para destinarlos a dicho propósito.

Por último, la estrechez de recursos fiscales puede mantenerse durante varios años. La capacidad del gobierno de contribuir a una recuperación más rápida de la actividad económica, mientras tienen pleno efecto las medidas de carácter más estructural en el frente externo, y de lograr simultáneamente algunos objetivos de equidad, depende así de una defensa férrea de la estructura tributaria y de otros ingresos públicos y de esfuerzos importantes en materia de eficiencia y composición del gasto público, tanto de funcionamiento como de inversión.

## II. LA ESTRATEGIA MACROECONÓMICA

Los tres elementos de la política macroeconómica que la Misión identificó como críticos para el cumplimiento de las metas en materia de empleo son así: 1) la generación de divisas; 2) la elevación de las tasas de inversión y ahorro; y 3) la reorientación del gasto público hacia inversiones con mayor contenido nacional y hacia gastos con mayor efecto redistributivo. Sin duda alguna, existen múltiples elementos sectoriales y otros aspectos de la política económica que contribuyen a lograr estos resultados. En la discusión que sigue, la atención se centrará, sin embargo, en los elementos fundamentales de la estrategia, refiriéndonos a otros aspectos de la política económica únicamente en la medida en que conducen a dichos resultados.

---

<sup>17</sup> José Antonio Ocampo, "La política macroeconómica en el corto y el mediano plazo", Misión de Empleo, 1986.

## **A. GENERACIÓN DE DIVISAS**

### **1. EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR EXTERNO**

El cambio en la estructura del sector externo colombiano desempeña tres funciones diferentes en la estrategia macroeconómica para la generación de empleo. En primer término, permite reducir la vulnerabilidad de la economía y, por lo tanto, del mercado laboral, a las fluctuaciones del precio internacional del café. En segundo lugar, genera un efecto expansionista sobre la actividad económica, tanto a través de las exportaciones como de la mayor demanda nacional de bienes sustitutos de los importados. Por último, permite romper los cuellos de botella de divisas que pueden frenar el crecimiento económico, no solo en los próximos años, si resultan frustrantes las bonanzas cafetera y minera, sino especialmente a comienzos de la década del noventa, cuando termine la expansión prevista de las exportaciones de petróleo y carbón.

El principal instrumento para lograr este objetivo es el tipo de cambio. En esta materia, la Misión considera que, no solo es conveniente mantener el nivel actual de la tasa de cambio real, sino incluso buscar una devaluación gradual adicional en los próximos años. La experiencia indica que, aunque los efectos de muy corto plazo de la devaluación sobre las exportaciones menores y la demanda de importaciones no son muy elevados, la tasa de cambio desempeña un papel esencial en los cambios en la estructura de producción y de comercio exterior en plazos más largos de tiempo. Fuera de ello, la devaluación genera los incentivos más neutrales desde el punto de vista de la asignación de recursos. Por último, mientras existan recursos productivos subutilizados (mano de obra, capacidad ociosa y tierra), la promoción de nuevas actividades de exportación y sustitución de importaciones no se hace a costa de los bienes no comercializables internacionalmente; por el contrario, a través de una mayor demanda generada por la expansión de los bienes comercializables, las actividades domésticas pueden verse beneficiadas en el proceso.

Aunque la política cambiaria deberá jugar el papel central en la estrategia de cambio estructural en el frente externo, las políticas tradicionales de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones deben también desempeñar un papel importante en esta estrategia. Los diferentes contenidos de mano de obra, la contribución desigual al desarrollo tecnológico, los distintos recargos generados por los impuestos indirectos, los costos dispares de aprendizaje y creación de mercados y las potencialidades muy diferentes en los mercados externo o interno son algunas de las razones que justifican mantener incentivos diferenciales para las distintas exportaciones y sobrecostos diferentes para los artículos importados competitivos con la producción nacional.

La diferenciación tajante que se hace a menudo no se compadece con las complementariedades que existen entre las estrategias de promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones. En particular, como ha acontecido en otros países, el mercado doméstico sirve en múltiples casos como plataforma (es decir, como fuente de aprendizaje y de economías de escala mínimas) para el lanzamiento posterior de un sector particular a los mercados externos. El azúcar y el algodón, en el caso de los productos agrícolas, y buena parte de la industria manufacturera tradicional, son casos ilustrativos en Colombia de una transición de sectores de sustitución de importaciones a sectores de exportación. En otros casos, la complementación entre el mercado interno y la exportación sirve para alcanzar economías de escala apropiadas en nuevas actividades. La promoción de nuevas ramas productoras de bienes de capital, en las cuales existen las potencialidades más amplias de sustitución de importaciones hacia el futuro y en las que el país muestra un atraso considerable en relación con los “patrones internacionales”, contribuiría enormemente a acelerar los procesos de creación, adaptación y difusión de tecnología, con un efecto favorable sobre los sectores de exportación actuales o potenciales. Tres hechos importantes resaltan, por último, la conveniencia de combinar activamente ambas estrategias hacia el futuro: el contexto internacional mucho más incierto de aquel típico hasta 1974, las restricciones al establecimiento de subsidios a la importación que han impuesto algunos países desarrollados<sup>18</sup> y la propia debilidad de la industria colombiana —y, en menor medida, de la agricultura comercial— después de una década de crisis.

Uno de los grandes obstáculos para una estrategia como la sugerida es la estructura inadecuada del sistema actual de protección arancelaria y promoción de exportaciones. En efecto, esta estructura ha sido diseñada sin tener en cuenta criterios óptimos de fijación de niveles de protección y subsidio. Fuera de su alta dispersión, la estructura arancelaria está plagada de exenciones y excepciones, que reducen su impacto real y hacen extremadamente difícil su administración y fácil su evasión. La estructura es, además, relativamente arcaica, ya que protege excesivamente a las industrias tradicionales y no protege, o lo hace solo con montos reducidos, a los sectores de nueva sustitución. El sistema de promoción de exportaciones ha estado, además, plagado de inestabilidad en la última década, reduciendo su impacto efectivo. Por último, todo el sistema de protección y promoción de exportaciones sigue estando reducido a la producción de bienes.

---

<sup>18</sup> Este tipo de restricciones aumenta la conveniencia de las políticas de sustitución de importaciones. Véase Edward Buffie, *Real Wage Rigidity and Optimal Commercial Policy in Less Developed Countries*, Universidad de Pensilvania, 1985.



Los sectores de servicios, pese a múltiples manifestaciones de intención, no han sido objeto hasta hoy de atención alguna<sup>19</sup>.

La implementación de una estrategia como la sugerida en las páginas anteriores requiere así una reforma a fondo de nuestros sistemas de protección y promoción de exportaciones. Los elementos mínimos de esta reforma deben ser: 1) simplificación del régimen arancelario, incluyendo la eliminación de la mayoría de las exenciones vigentes, en particular las que benefician al sector público; 2) cambio en su estructura, para reducir la protección efectiva a las industrias tradicionales y aumentarla para nuevos sectores; 3) diseño de un sistema de promoción de exportaciones que garantice estabilidad a los incentivos y protección efectiva adecuada a las actividades complementarias domésticas; en el caso de las exportaciones agropecuarias, la aplicación de este principio exige el diseño de un sistema de estabilización de precios y mecanismos que garanticen una oferta exportable estable; 4) inclusión del sector servicios en el sistema de protección y promoción de exportaciones; y 5) incorporación generalizada del criterio de generación de empleo en el diseño de una nueva estructura de protección arancelaria y subsidios a las exportaciones; este último criterio debe ser dinámico y no estático, es decir, debe favorecer las actividades intensivas en mano de obra con potencial de crecimiento en el mercado externo o doméstico; además, el criterio debe aplicarse, no solo a la mano de obra no calificada, sino también a la calificada, en virtud de la necesidad que genera la revolución educativa del país.

Por otra parte, aunque se trata de un instrumento con algunas deficiencias teóricas y prácticas, la enorme variabilidad de los ingresos de divisas de un país como Colombia, y la lentitud de respuesta de los importadores a cambios en los precios relativos inducidos por movimientos en la tasa de cambio, los aranceles y los subsidios, es necesario disponer de un instrumento de acción rápida que ayude a evitar crisis cambiarias causadas por movimientos bruscos de los precios de los principales productos de exportación, o de las políticas económicas de los países con los cuales comercia Colombia. El uso prudente de los controles directos a las importaciones parece así ampliamente justificado para manejar períodos agudos de escasez de divisas. En el mediano y largo plazo, la capacidad de desmontar los controles depende críticamente del éxito que se logre en la diversificación de la estructura de comercio exterior. La lógica contraria, es decir, que el desmonte

---

<sup>19</sup> Para un análisis de las estructuras de protección y promoción de exportaciones, véase Juan José Echavarría y Guillermo Perry, "Aranceles y subsidios a las exportaciones: Análisis de la estructura actual y de su impacto sobre la apertura de la industria colombiana", *Coyuntura Económica*, julio de 1981; Javier Fernández *et al.* "Protección aduanera e incentivos a las exportaciones: Experiencia colombiana reciente", *Revista de Planeación y Desarrollo*, diciembre de 1985; y Eduardo Lora, "Los sistemas de incentivos y financiamiento y el comportamiento de las exportaciones menores", Informe de investigación, Fedesarrollo, 1985.

de los controles es un prerequisite para la diversificación no parece correcta, no solo en virtud de experiencias desafortunadas de liberaciones bruscas de importaciones en Colombia y en otros países; sino también de la gran vulnerabilidad del sector externo colombiano.

Por último, aunque los incentivos de precio que generan los regímenes cambiario y de comercio exterior jugarán un papel crítico en el proceso de cambio estructural, otras políticas deben apoyar el proceso. Entre ellas, conviene mencionar, en primer término, la planeación indicativa y algunas políticas sectoriales que otorguen las directrices generales a la actividad privada en nuevos sectores de exportación y sustitución de importaciones. En segundo lugar, la inversión directa del Estado en sectores claves de la economía, en circunstancias en las cuales no sea factible o deseable que la inversión la efectúe en su totalidad el sector privado, puede también desempeñar una función clave en este proceso. El papel positivo que han desempeñado las inversiones estatales en el sector minero y, por el contrario, el impacto desfavorable que ha tenido en los últimos quince años la reducción de las inversiones directas del Estado en el sector agropecuario, son pruebas fehacientes de la importancia de este tipo de gasto. En tercer lugar, la política de compras estatales puede desempeñar también un papel clave en el desarrollo de nuevos sectores de sustitución de importaciones. Finalmente, según lo indica la experiencia de otros países, una acción más decidida del Estado en la promoción del cambio tecnológico, en todas sus modalidades —desde la investigación pura hasta la más aplicada, que incluye la adaptación de productos y tecnologías— puede también jugar un papel importante en la estrategia de cambio estructural.

## **2. EL PAPEL DE LAS GRANDES EXPORTACIONES PRIMARIAS**

### **A. CAFÉ**

La producción y exportación de café seguirá siendo una de las actividades básicas de la economía colombiana en lo que resta del siglo. Su contribución directa a la creación de nuevos puestos de trabajo no será, sin embargo, sustancial, según veremos más adelante. No obstante, como lo demuestran los ejercicios de simulación del capítulo anterior, los efectos indirectos del café sobre la generación de empleo —a través de la disponibilidad de divisas y de la demanda interna generada por los mayores o menores ingresos de exportación— desempeñarán un papel clave en los próximos quince años. Así las cosas, el país no puede ahorrar esfuerzos en la defensa de los precios externos del grano, en el marco del acuerdo internacional, y para mantener una caficultura vigorosa y una alta participación en el mercado mundial.

Es evidente que en un mercado caracterizado por una gran variabilidad de precios y aún de cantidades es conveniente mantener un nivel importante de existencias reguladoras, que permitan a Colombia contribuir a estabilizar el mercado internacional en períodos de escasez del grano, a generar divisas adicionales en estas circunstancias y a mantener el flujo de exportaciones cuando disminuye en forma inesperada (por factores climáticos) la producción doméstica. Sin embargo, en el largo plazo, el nivel de producción nacional debe ser consistente con la capacidad de colocar las cosechas correspondientes en el mercado externo o interno. La fijación del precio interno del grano debe guiarse por este principio básico.

Aunque los modelos de oferta de café existentes, desarrollados por la Federación de Cafeteros y por Fedesarrollo, difieren en algunos de sus elementos básicos, coinciden en forma sorprendente sobre la previsión de los inventarios del grano a mediados de la década del noventa, bajo supuestos similares sobre la evolución de las ventas externas<sup>20</sup>. De acuerdo con estos estimativos, si se mantiene el precio real al productor durante los dos años de bonanza previstos en el escenario base del capítulo anterior y se desmonta gradualmente con posterioridad, los inventarios del grano podrían llegar a 18 millones de sacos a mediados de la década del noventa. Si el precio interno real se mantiene en niveles altos al finalizar la bonanza, aumentarán a 20 millones de sacos o más. Las existencias serían obviamente más reducidas si se aplican estrictamente las normas del pacto internacional, según las cuales las cuotas dependen en parte de los inventarios del grano en poder de cada país. Si las exportaciones se incrementan en forma permanente, tal como lo prevé el escenario 2, los inventarios a mediados de la década del noventa serían 12 y 14 o más millones de sacos, bajo uno u otro supuesto sobre la evolución del precio interno.

Aunque el precio interno del grano debe ser remunerativo para el productor y adecuado para el mantenimiento de una estructura productiva sólida, los estimativos anteriores muestran claramente la conveniencia de adoptar una política prudente en esta materia en los próximos años, especialmente a partir del momento en el cual se disminuyan permanentemente las cotizaciones externas. Ello indica, por lo demás, que el impacto directo del sector cafetero sobre el empleo no será muy importante. En efecto, para aumentar en tres puntos porcentuales la participación de Colombia en el mercado mundial sin variar en forma importante los inventarios, es necesario tener una cosecha de unos 13,5 millones

---

<sup>20</sup> Hernán Zambrano, "Tendencias de la cafcultura colombiana", *Economía Colombiana*, marzo de 1986 y José Leibovich, "Un modelo de proyecciones de la producción cafetera colombiana", *Coyuntura Económica*, marzo de 1986. Véase una comparación de los resultados de los dos modelos en Ocampo, *op. cit.*

de sacos por año, similar a la de comienzos de esta década. Para mantener este nivel de producción se necesitan únicamente 20.000 hombres-año adicionales a los que se emplearon en el año cafetero 1984/1985<sup>21</sup>.

Si se descarta la política de mantener los precios internos reales del grano con posterioridad a la bonanza y se mantienen los niveles de las cotizaciones externas contemplados en el pacto de cuotas, el sector cafetero generará un excedente permanente de recursos, que de hecho constituirá una de las fuentes más importantes de ahorro transferible en el país en los próximos años. Este ahorro sería aún mayor si se opta por devaluar adicionalmente el tipo de cambio con el objeto de acelerar el cambio estructural en el sector externo. Este hecho indica que existe una diferencia importante entre la tasa de cambio necesaria para el equilibrio del sector cafetero en el largo plazo y aquella que permite fomentar actividades marginales de exportación y sustitución de importaciones. Esta diferencia, asociada a la alta competitividad de la industria cafetera y a las cantidades limitadas que el país puede colocar en los mercados externos del grano, muestra la conveniencia de diseñar mecanismos apropiados para captar y asignar el excedente financiero correspondiente.

Un problema similar, aunque de índole puramente coyuntural, se presenta durante los períodos de altos precios del grano. La experiencia colombiana y de otros países indica que la absorción inmediata de los ingresos de divisas generados durante los períodos de bonanza genera presiones inflacionarias que se traducen de una u otra forma en una revaluación del tipo de cambio real. Para evitar que la bonanza tenga este resultado, que afecta desfavorablemente el proceso de cambio estructural en el sector externo, es necesario diseñar así mecanismos para ahorrar una parte de los ingresos extraordinarios durante los períodos de altos precios para diferir su gasto en el tiempo.

El país tiene una experiencia importante en la administración de uno y otro problema. El impuesto *ad valorem* al café fue creado en 1967 para manejar el primero de los problemas mencionados, sustituyendo el diferencial cambiario a través del cual se captó el excedente cafetero hasta aquella época. Las modificaciones en los niveles de la retención cafetera han permitido también en las dos últimas décadas captar a través del Fondo Nacional del Café parte de los ingresos extraordinarios generados durante los períodos de altos precios externos del grano y utilizarlos posteriormente en la defensa del ingreso de los productores. Por otra parte, durante la bonanza de los años setenta y nuevamente a comienzos de 1986, el gobierno y los cafeteros han llegado a acuerdos para utilizar parte de los ingresos extraordinarios para propósitos diversos.

---

<sup>21</sup> María Errázuriz, "La demanda de trabajadores del sector cafetero", Misión de Empleo, 1986.

Aunque estos mecanismos han desempeñado un papel muy importante en el pasado, es necesario diseñar un instrumento más permanente para el manejo de estos problemas. En este contexto, tal como lo han venido proponiendo diversos analistas, es conveniente establecer un impuesto *ad valorem* flexible a las exportaciones de café, cuyo nivel se determine de acuerdo con la evolución de los precios externos del grano y de la tasa de cambio real. Los recursos captados a través de este impuesto pueden destinarse al presupuesto nacional, tal como ha venido sucediendo hasta ahora, o asignarse en parte a un fondo nacional de inversiones, que canalice estos recursos hacia nuevas actividades económicas, en especial aquellas que juegan un papel clave en el proceso de cambio estructural. Los recursos correspondientes deben destinarse también en parte a las regiones productoras, como parte de un programa ambicioso de diversificación en zonas cafeteras. Esta recomendación no elimina, evidentemente, la conveniencia de seguir utilizando la retención cafetera como instrumento de regulación del mercado, ni la posibilidad de nuevos acuerdos entre el Gobierno y los cafeteros, ya que un marco legal rígido no puede contemplar todas las posibilidades que se presentan en un mercado tan incierto como el del café.

#### B. *LOS MINERALES ENERGÉTICOS*

Debido a la alta intensidad de capital que caracteriza las actividades mineras, las exportaciones de petróleo y carbón generarán un efecto directo casi irrisorio sobre el empleo en los próximos años. Sin embargo, el sector de minerales energéticos también tendrá un efecto indirecto considerable sobre la generación de nuevos puestos de trabajo, a través de la generación de divisas y de un excedente importante de recursos fiscales, que puede convertirse en otra de las grandes fuentes de ahorro del país.

Según vimos en el capítulo anterior, la finalización de la expansión minera tendrá un impacto recesivo importante alrededor de 1990. Si a partir de entonces disminuye el excedente exportable de petróleo o el país retorna a una dependencia de hidrocarburos importados, las consecuencias sobre la balanza de pagos y la actividad económica serían severas. En este contexto, es necesario resaltar la importancia de planear desde ahora nuevos proyectos de exportación de carbón, cuya ejecución dependerá de la evolución del mercado internacional de dicho producto, y de mantener una actividad de exploración que permita al país mantener excedentes exportables de hidrocarburos durante la década del noventa. Como las expectativas de bajos precios de combustibles han desincentivado la actividad exploratoria de las compañías extranjeras, Ecopetrol deberá aumentar su participación en esta actividad. Por otra parte, si se mantienen las actuales condiciones de relativa abundancia de divisas provenientes de las exportaciones

de café y bajos precios de hidrocarburos, conviene considerar también la posibilidad de acumular parte del petróleo *in situ*, para prolongar sus exportaciones en la época de destorcida cafetera, siempre y cuando se encuentren fórmulas que no desincentiven la exploración por parte de las compañías asociadas ni inhiban un mayor esfuerzo exploratorio por parte de Ecopetrol.

Para garantizar la generación de ahorro en el sector minero, es necesario adoptar, en primer término, medidas para evitar que la holgura en materia petrolera en los próximos años se utilice improductivamente en mantener precios internos de combustibles subsidiados. En segundo lugar, es necesario diseñar mecanismos que garanticen un control nacional efectivo sobre los excedentes de las grandes empresas públicas del sector, para canalizarlos hacia los sectores prioritarios en el proceso de cambio estructural —entre los cuales se incluye, obviamente, el propio sector—. En tercer término, es necesario poner especial atención al control de la tributación petrolera y minera. Por último, como ocurre en el caso del café, puede ser inconveniente trasladar al sector minero las devaluaciones adicionales del tipo de cambio real destinadas a promover actividades marginales de exportación y sustitución de importaciones. Así las cosas, en caso de que el país opte por la estrategia de incrementar la tasa de cambio real, puede ser adecuado establecer un impuesto *ad valorem* a las exportaciones de petróleo y carbón; en el diseño de este impuesto, debe tenerse en cuenta, sin embargo, el alto contenido importado y los elevados niveles de endeudamiento externo de las empresas exportadoras de productos energéticos.

## **B. ELEVACIÓN DE LAS TASAS DE INVERSIÓN Y AHORRO**

Resulta claro de los escenarios analizados en el capítulo anterior que la inversión tendrá un papel fundamental en el desarrollo económico colombiano en lo que resta del siglo. Como se sabe ampliamente, la inversión juega un papel doble en el proceso económico: primero, como un componente de la demanda agregada y, segundo, como determinante de la capacidad productiva futura de la economía. Una deficiencia de la inversión puede inducir un crecimiento más lento por cualquiera de las dos razones, o por una combinación de ellas.

En los escenarios analizados fue necesario, como ya se ha comentado, aumentar la participación de la inversión en el PIB en unos tres puntos porcentuales con relación a aquella que ha prevalecido en los últimos años. En lo que resta de la década actual, la elevación de la tasa de inversión tendría un efecto expansionista interno, que permitiría acelerar ligeramente la tasa de crecimiento económico. Este efecto será obviamente mayor entre más alto sea el componente nacional de la demanda correspondiente. El efecto de la inversión sobre

la capacidad productiva no será muy importante en los próximos años, debido a la considerable subutilización de la capacidad existente, pero desempeñará un papel clave en la próxima década. De hecho, si la tasa de inversión no aumenta y las relaciones capital-producto históricas se mantienen inalteradas, el proceso de crecimiento puede verse afectado en la década del noventa por la disponibilidad de capacidad instalada.

De acuerdo con las simulaciones del capítulo anterior, también será necesario alterar la composición sectorial de la inversión. En los ejercicios realizados se presentaron consistentemente cuellos de botella en las proyecciones para la década entrante en los sectores agropecuario, metalmecánico y construcciones. En algunas simulaciones, también se prevé una escasez de capacidad en otros sectores de la economía.

En la sección siguiente se analizará el papel de la inversión pública en la estrategia macroeconómica. En lo relativo a la inversión privada, es necesario revitalizar los esfuerzos de acumulación de capital, que han permanecido en niveles relativamente bajos desde mediados de la década del setenta. Los estudios existentes sobre determinantes de la inversión indican que una actividad económica vigorosa es el mejor incentivo a los esfuerzos de acumulación de las empresas y las familias. Sin embargo, señalan igualmente que los esfuerzos de ajuste del tipo de cambio y quizás también el fomento a la industria doméstica de bienes de capital pueden tener un efecto desfavorable sobre la inversión en maquinaria y equipo, debido al alto componente importado directo e indirecto de este tipo de gasto<sup>22</sup>. De ahí deriva la importancia de orientar los otros instrumentos de política económica para lograr acelerar los esfuerzos de inversión.

Un primer grupo de acciones debe estar orientado a mejorar la planeación macroeconómica y sectorial, para reducir las incertidumbres que caracterizan todos los esfuerzos privados de inversión. La estabilidad de los incentivos a la exportación y a la sustitución de importaciones, especialmente en las nuevas actividades de uno y otro tipo, desempeñará también un papel clave desde esta perspectiva. El Estado puede además explotar plenamente las complementariedades que existen entre sus gastos de inversión y la acumulación de capital en el sector privado, a través de sus gastos en infraestructura o de las inversiones más específicas en algunos sectores productivos.

La política monetaria y fiscal debe estar orientada a permitir un descenso significativo de la tasa de interés real, cuyos altísimos niveles en los últimos años han constituido un obstáculo a los esfuerzos de capitalización de las empresas.

---

<sup>22</sup> Para una revisión de esta literatura, véase José Antonio Ocampo, Juan Luis Londoño y Leonardo Villar, "Ahorro e inversión en Colombia", *Coyuntura Económica*, junio de 1985.

Este desarrollo debe estar apoyado por el diseño de mecanismos que reduzcan el claro incentivo tributario a financiar la inversión, tanto en maquinaria y equipo como en capital de trabajo, por medio de préstamos y no de aportes de los accionistas. En efecto, la conjunción de las altas tasas de interés y los elevados niveles de endeudamiento han colocado a las empresas en una situación financiera sumamente frágil, que ha amenazado la supervivencia del propio sistema financiero.

Sobra agregar la importancia que desde el punto de vista de la inversión privada tiene un sistema financiero sano y reorientado a proveer recursos de crédito en mayor escala para los proyectos de inversión de largo plazo. El crecimiento del sector financiero colombiano es también esencial para garantizar una participación adecuada de la intermediación doméstica en los créditos que exigen los grandes proyectos de inversión privada, evitando así la tendencia al excesivo endeudamiento externo de las empresas. La creación en escala apreciable de recursos de largo plazo para la compra de bienes de capital producidos domésticamente también desempeñará un papel clave, no solo desde el punto de vista del fomento a la inversión privada, sino del desarrollo de un sector de la economía que, según hemos visto, presenta un atraso evidente en nuestro país. Por último, en el caso de las empresas medianas y pequeñas, el problema principal es el acceso a los recursos del crédito. La ampliación de los fondos de garantías existentes, la creación de nuevos organismos de este tipo y la reducción de los costos administrativos que impiden un acceso adecuado de estas empresas a ciertos recursos de crédito pueden también desempeñar un papel clave en la estrategia propuesta.

La experiencia del país con incentivos tributarios especiales para la inversión en décadas pasadas no fue muy favorable. De esta manera, la utilización de nuevos instrumentos de este tipo en los próximos años debe examinarse con enorme cautela, para evitar que el costo fiscal no se compadezca con sus efectos sobre la inversión privada, generando así un subsidio indirecto a las utilidades de los grandes accionistas, con un impacto regresivo evidente. No obstante, conviene estudiar el diseño de reglamentaciones más ágiles que eliminen el impacto de las normas sobre renta presuntiva en aquellas inversiones que aún no han llegado a su etapa de producción.

Los esfuerzos para elevar la tasa de inversión deben estar acompañados de acciones para garantizar un aumento simultáneo de las tasas de ahorro domésticas y la canalización de los recursos correspondientes hacia los sectores con mayores potencialidades de desarrollo. La recuperación de la economía y la reducción de las tasas de interés permitirán que las empresas dispongan directamente de mayores recursos para financiar los esfuerzos de inversión. Igualmente, la eliminación de los incentivos al endeudamiento permitirá que los accionistas prefieran una mayor reinversión de utilidades a la alternativa de distribuir las y



utilizar recursos de crédito para financiar los requerimientos de capital de las empresas.

Sin embargo, otras acciones deben estar orientadas al propósito señalado. En particular, es necesario garantizar que los excedentes que puedan generar los grandes sectores exportadores de productos primarios (café, petróleo y carbón) se utilicen preferencialmente para elevar las tasas de ahorro de la economía y diseñar mecanismos adecuados para transferir estos recursos hacia los sectores en expansión.

Algunas acciones orientadas a elevar la tasa de ahorro de los hogares también pueden cumplir un papel en este proceso. La experiencia de los últimos años indica, sin embargo, que los intentos de elevar los ahorros de las familias a través de aumentos de las tasas de interés tienen efectos inciertos, que no se compatibilizan con el efecto claramente desfavorable sobre las empresas productivas. Así las cosas, la utilización de instrumentos de ahorro forzoso puede ser más adecuada para este propósito. La reducción de los incentivos a retirar los fondos de cesantías y la ampliación de la seguridad social, acompañada de esfuerzos que garanticen que las cotizaciones a los seguros económicos no se desvíen hacia el financiamiento de déficits en los servicios de salud, pueden desempeñar un papel modesto en este proceso. La experiencia de otros países indica que podría estudiarse el diseño de un sistema de cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social orientado en forma mucho más agresiva a elevar la tasa global de ahorro de la economía.

## **C. REORIENTACIÓN DEL GASTO PÚBLICO**

### **1. LOS LÍMITES DE LA ACCIÓN FISCAL EN LOS PRÓXIMOS AÑOS**

Una política fiscal deficitaria contribuye a mantener un crecimiento económico más rápido en el corto plazo. Al mismo tiempo, conduce, sin embargo, a una acumulación de deuda pública que pesa de manera creciente sobre las finanzas estatales, o a presiones monetarias excesivas, que plantean serias complicaciones para la política económica. Aparte de su papel propiamente anticíclico, el análisis de la conveniencia del déficit fiscal depende así del balance entre estos dos efectos.

Una forma simple de analizar la magnitud del déficit fiscal “manejable” parte de la ecuación de equilibrio macroeconómico. Esta condición establece que el déficit fiscal es igual a la suma del déficit en cuenta corriente con el exterior y del superávit (exceso de ahorro sobre inversión) privado. Según vimos anteriormente, la estabilidad de la relación deuda neta/exportaciones es compatible con un déficit en cuenta corriente con el exterior similar al pago neto de intereses al

resto del mundo. Como el grueso de estos pagos corresponde a la deuda pública externa, un corolario interesante de estas previsiones es que el régimen de acción fiscal que proporciona el ahorro externo es aproximadamente igual al pago de intereses al exterior. Este hecho de por sí genera un déficit apreciable para los patrones históricos del país (poco más del 3% del PIB).

El superávit privado es menos predecible. En los años setenta, el sector privado generó excedentes de ahorro crecientes. Una parte de estos excedentes estaban asociados al ritmo de inflación. En efecto, debido a la erosión que genera el alza en los precios sobre los activos monetarios, el sector privado debe generar en una economía inflacionaria un ahorro destinado a reponer el valor real de dichos activos. Este fenómeno es conocido internacionalmente como el “impuesto inflacionario” y en Colombia como el “margen monetario”. El resto del superávit privado en los años setenta fue el fruto de la creciente debilidad de la inversión privada y del crecimiento notorio del ahorro de las familias. El segundo de estos procesos se erosionó con la recesión de los años ochenta. El primero debe esperarse que se erosione en el futuro. De esta manera, el déficit fiscal “manejable” en los próximos años no excede significativamente la suma del pago de los intereses de la deuda externa y del “margen monetario”. La magnitud correspondiente es de un 4% del PIB o algo más y es inferior al déficit público no cafetero de 1985.

Lo anterior sirve para ilustrar dos puntos importantes. El primero de ellos es que no existe un margen para una política fiscal deficitaria dirigida a acelerar la recuperación del empleo en los próximos años. De esta manera, los efectos expansionistas de las finanzas públicas deberán concentrarse, por una parte, en el uso de mayores recursos tributarios que generarán la expansión de la actividad económica, las grandes inversiones mineras y los aumentos en la tributación al sector cafetero y, por otra, en los esfuerzos de reorientación del gasto público. El segundo de ellos es que los recursos públicos continuarán siendo muy escasos hacia el futuro. Esto es particularmente cierto en virtud de las necesidades crecientes de inversión y de una acción fiscal más redistributiva. Ello resalta, por supuesto, la necesidad de emprender acciones decididas para acrecentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y para defender los niveles actuales de ingresos. Sobre este último aspecto, el corolario más importante es, sin duda, la necesidad de defender la arremetida creciente para la reducción de algunos tributos o para la concesión de exenciones o descuentos crecientes, particularmente al impuesto de renta. La experiencia pasada del país indica la conveniencia de impedir este proceso, que termina erosionando el sistema tributario, eliminando la equidad horizontal que debe caracterizar el impuesto de renta y haciendo más regresiva su incidencia.

## **2. EL CAMBIO EN LA COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA**

De acuerdo con las simulaciones del capítulo anterior, los esfuerzos por alterar la composición de la inversión pública no solo ofrecen las mayores posibilidades de reducir en forma más rápida la tasa de desocupación en los próximos años, sino de contribuir en forma relativamente permanente a mantener altos niveles de empleo. La conveniencia de esta política es aún más evidente si se tiene en cuenta que las acciones en el frente externo tienen efectos mucho más lentos sobre el empleo. La terminación de los grandes proyectos en el sector energético (electricidad, carbón y petróleo) permiten además al Gobierno emprender acciones decididas en esta materia en los próximos años, con miras a explotar al máximo las posibilidades de generación de empleo del gasto público. Muchos de los gastos de inversión a los cuales se deben reorientar los recursos tienen además un efecto significativo sobre el bienestar de la población, en la medida en que contribuyen a reducir los precios relativos de bienes de gran consumo popular (los alimentos) o a suministrar mejores servicios públicos para los sectores más pobres de la población.

La implementación de la política anotada exige, sin embargo, dos tipos de esfuerzos. Los primeros deben estar orientados a eliminar las desventajas que enfrentan las compañías nacionales en las licitaciones internacionales que realizan las entidades públicas. Para ello es esencial aumentar los recursos de crédito destinados a la financiación de bienes de capital nacionales, permitir que los licitantes nacionales coticen en la misma moneda que los extranjeros, eliminar las exenciones arancelarias para las entidades públicas y exigir una mayor desagregación tecnológica de todos los proyectos de inversión. En el caso de la construcción, debe pensarse en dividir los proyectos de tal modo que las compañías nacionales tengan la capacidad financiera necesaria para ejecutar las diversas partes de ellos. Los segundos deben estar dirigidos a garantizar un flujo adecuado de los excedentes que pueden generar las empresas o entidades públicas y que tienden a ser reinvertidos en el mismo sector, sin una evaluación social del gasto correspondiente. Esto exige fortalecer las entidades globales de planeación del Estado, en particular al Departamento Nacional de Planeación, restablecer plenamente el impuesto de renta para algunas empresas públicas y perfeccionar los instrumentos crediticios y otros mecanismos que han venido siendo utilizados en los últimos años para redistribuir sectorialmente los excedentes financieros de algunas entidades.

Por último, conviene anotar que, si bien es cierto que es posible reducir sensiblemente las inversiones en energía eléctrica y carbón en los próximos años, también lo es que estos sectores —en particular el primero— acusan déficits de caja enormes en el corto plazo. Estos déficits no podrían financiarse a costa del

presupuesto nacional, so pena de reducir significativamente el financiamiento disponible para otro tipo de inversiones. Habrá, por lo tanto, que buscar un refinanciamiento de sus deudas y acudir en alguna medida a un mayor financiamiento interno.

### 3. EL PAPEL REDISTRIBUTIVO DE LAS FINANZAS ESTATALES

Los estudios de incidencia de las finanzas públicas indican que las acciones estatales pueden contribuir a reducir la gran inequidad en la distribución del ingreso. De acuerdo con los estudios existentes, el sistema de ingresos públicos colombiano es ligeramente redistributivo. Este resultado es el fruto de un conjunto de ingresos cuya incidencia es muy diversa. Los elementos claramente progresivos son el impuesto de renta a las personas naturales, el régimen de tarifas de servicios públicos y los impuestos predial y de vehículos particulares. El impuesto de renta a las sociedades es ligeramente progresivo o neutro, de acuerdo con los supuestos sobre su incidencia. Por último, todos los impuestos indirectos recaen en mayor proporción sobre los sectores medios de la población y son regresivos en las escalas altas<sup>23</sup>.

Las investigaciones que han realizado sobre Colombia también indican que la expansión de los servicios públicos y los gastos en educación primaria y aquellos que se canalizan a través del SNS son altamente progresivas<sup>24</sup>. Los gastos en educación secundaria benefician especialmente a los sectores medios, en tanto que aquellos que se destinan a la educación superior son regresivos; la incidencia de estos gastos se ha hecho menos regresiva sin embargo, con el aumento en las tasas de escolaridad. Los gastos públicos en vivienda también beneficiaban en el pasado principalmente a los sectores medios de la población, pero su incidencia se ha hecho más progresiva, especialmente durante la administración actual, aunque solamente a nivel de los hogares urbanos. Si se incluyen durante el gasto público los descuentos tributarios que existen para los gastos privados en educación,

---

<sup>23</sup> Charles E. McLure Jr., *The Incidence of Colombian Taxes*, 1970, Universidad de Rice, 1973; Malcolm Gillis y Charles E. McLure Jr., "The 1974 Tax Reform and Income Distribution", en Albert Berry y Ronald Soligo (eds.), *Economic Policy and Income Distribution in Colombia*, Boulder: Westview Press, 1980, cap. 2; Johannes F. Linn, "The Distributive Effects of Local Government Finances in Colombia: A Review of the Evidence", en Berry y Soligo (eds.), *op. cit.*, cap. 3; y Guillermo Perry, "Las reformas tributarias de 1974 y 1975 en Colombia", *Coyuntura Económica*, noviembre de 1977.

<sup>24</sup> Miguel Urrutia y Albert Berry, *La distribución del ingreso en Colombia*, Medellín: La Carreta, 1975, cap. 5; Marcelo Selowsky, *¿Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia*, Nueva York: Oxford University Press, 1979; y Jean Pierre Jallade, *Public Expenditure on Education and Income Distribution in Colombia*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1974.

salud y vivienda, los efectos progresivos de los gastos del Estado en estos sectores se reducen, sin embargo, considerablemente, en razón de que las personas que declaran impuesto de renta se encuentran en los niveles más altos de la distribución del ingreso.

Es poco lo que se puede hacer para mejorar el carácter progresivo del sistema de ingresos públicos. Este hecho se deriva ante todo, de los pocos márgenes que conceden los elementos más progresivos del sistema vigente. Las acciones más importantes deben estar dirigidas, sin duda, a controlar la evasión de las rentas altas. También es necesario evitar, según hemos visto, reformas al impuesto de renta que vayan en contravía a la ligera progresividad vigente.

Aunque el margen de acción es escaso por el lado de los ingresos, ciertamente existen en el frente del gasto. En efecto, de acuerdo con las investigaciones que se han realizado en el país, las políticas de gasto público tienen un impacto mayor sobre los indicadores económicos y sociales que los cambios en la política tributaria. En particular, pueden contribuir a acelerar significativamente la mejoría de los indicadores sociales que se produce gradualmente en el proceso de desarrollo<sup>25</sup>.

Dada la alta inequidad distributiva que caracteriza a Colombia, el uso de estos efectos redistributivos debe ser objeto prioritario de las acciones estatales en los próximos años. La posibilidad real de lograr una cobertura mínima de ciertos servicios estatales para toda la población, y de erradicar los síntomas más angustiosos de la pobreza absoluta, hacen aún más evidente la inclusión de este objetivo dentro de los planes futuros de desarrollo. Una estrategia como la anotada debe incluir un aumento de la proporción de los recursos estatales destinados al sector social, pero también la redistribución de los presupuestos existentes en los distintos sectores (educación, salud, vivienda y servicios públicos) para hacer más progresiva su incidencia. Además, algunos programas inexistentes o con un alcance muy limitado (los sistemas de asistencia para la tercera edad, los programas de alimentación y los centros de atención preescolar, por ejemplo) deben expandirse en forma significativa.

---

<sup>25</sup> Manuel Muñoz et al., *Evaluación de la política fiscal como instrumento de desarrollo en el largo plazo* Bogotá: Ministerio de Hacienda-CCAP, 1982.

### III. POLÍTICAS ESPECIALES

#### A. LOS PROGRAMAS DE MICROEMPRESAS<sup>26</sup>

Los programas para las pequeñas empresas surgieron en Colombia en los años sesenta, concebidos como un instrumento para la generación de empleo y la descentralización. Durante esta década fueron creadas Artesanías de Colombia, la Corporación Financiera Popular y el Fondo Financiero Industrial, se iniciaron los programas de crédito para la pequeña y mediana industria del Banco Popular y de la Caja Agraria, y se inició el programa de promoción popular urbana del SENA. Dejando de lado su ínfima cobertura, estos programas adolecieron de dos fallas protuberantes. Por una parte, hicieron un énfasis unilateral en el sector industrial, concebido como el único en el cual las pequeñas unidades podían cumplir un papel positivo, ya que los pequeños negocios en el comercio y las servicios eran visualizados como meras formas de subempleo. Por otra parte, se mezclaron indiscriminadamente en el mismo programa a pequeñas y medianas unidades, sin reconocer explícitamente sus diferencias cualitativas. Ello condujo a que el crédito fuera absorbido por las empresas medianas. Las pequeñas continuaron así marginadas del crédito institucional, tanto público como privado.

Los programas dirigidos específicamente a las microempresas se iniciaron en el país en 1976, con lo creación del programa de desarrollo de la pequeña empresa de la Fundación Carvajal. Como todos los programas posteriores, el énfasis principal se otorgó desde un comienzo a las labores de capacitación y crédito. Entre 1980 y 1985 iniciaron actividades similares doce fundaciones, que comenzaron a operar en diecinueve ciudades del país. El Estado actuó a la zaga de la iniciativa privada, y solo comenzó a coordinar las labores de las fundaciones mediante el plan nacional de microempresas en 1984.

Hasta mediados de 1985, los principales logros de estos programas habían sido la capacitación de 10.625 microempresarios y el otorgamiento de 3.585 créditos a 3.012 unidades, por un valor medio de unos \$130.000. La cobertura de los programas ha sido, así, mínima en relación con el número de pequeñas unidades productivas que operan en las ciudades colombianas. En efecto, si se comparan las acciones de estas fundaciones en las cuatro grandes áreas metropolitanas con el número de empresas de dos a diez trabajadores existentes a mediados de 1984, se constata que los programas de capacitación apenas han llegado al 5,2% y el crédito al 1,6% de las microempresas existentes. Desde el punto de vista de la

---

<sup>26</sup> Hugo López *et al.*, “El sector informal en Colombia: estructura, dinámicas y políticas”, Misión de Empleo, 1986, cap. V.

creación de empleo, el efecto ha sido elevar en un 33% el número de puestos de trabajo en el año inmediatamente posterior a la recepción del crédito, a partir del cual el empleo se estabiliza. Si se toma la cifra inicial de empleo de las empresas involucradas (3,8 trabajadores) y se supone que el programa tiene éxito en el 100% de ellas, las cifras existentes indican que se han creado 16.000 puestos de trabajo como resultado del plan de 1984-1986<sup>27</sup>.

Estos datos obligan a considerar el carácter todavía experimental, aunque altamente positivo de los programas existentes, e indican que es utópico pensar que pueden constituirse en una solución de corto plazo a los problemas de desempleo del país. A pesar de su alcance limitado, la verdadera importancia de las acciones de las fundaciones y del plan actual debe mirarse desde una triple óptica. En primer término, estas actividades han contribuido a que el país tome conciencia de la función económica y social de un sector que, bajo condiciones adversas, ocupa a más de la mitad de la fuerza de trabajo urbana, ayudando a superar así la concepción del sector informal como una mera organización socioeconómica de la pobreza. En segundo lugar, los programas existentes han mostrado una gran eficacia para mejorar y estabilizar el empleo y los ingresos de los pequeños productores. Por último, la experiencia acumulada constituye una base indiscutible de una estrategia global de apoyo al sector informal que, como lo veremos a continuación, debe darse dentro del diseño de estrategias sectoriales y bajo el marco de políticas macroeconómicas favorables al desarrollo del sector.

El actual plan de las microempresas debe así reforzarse y ampliarse, sobre las siguientes bases:

Los programas para las microempresas no pueden ser concebidos como medidas anticíclicas y pasajeras. De esta manera, la pequeña escala, más que un remedio de urgencia, debe considerarse como una verdadera herramienta de desarrollo. Por esto mismo, sus resultados deben evaluarse en función de la capacidad de los programas existentes para garantizar la viabilidad de las pequeñas unidades de producción y, por ende, la estabilidad de los puestos de trabajo que generan, más que por su contribución a la creación de nuevos empleos.

Sin menospreciar la importancia de los programas de crédito y de asistencia empresarial y técnica, es necesario reconocer que el verdadero cuello de botella de las pequeñas unidades de producción está en la demanda y la comercialización. La experiencia de otros países y algunos programas pioneros en Colombia muestran claramente que cuando se ataca el problema de comercialización, los programas de crédito y asistencia empresarial adquieren un matiz totalmente

---

<sup>27</sup> Estas últimas estimaciones están basadas en los datos del programa de microempresas de la Fundación Carvajal, suponiendo que es típico de los que adelantan entidades similares.

distinto. Las acciones más importantes deben dirigirse, así, a fomentar la creación de firmas comercializadoras especializadas para el mercado interno (como un paso previo a otros esfuerzos dirigidos al mercado internacional), y quizás, a reorientar en parte las compras estatales hacia las micro y pequeñas empresas.

El énfasis de los programas debe ser sectorial más que microeconómico. Es decir, debe mirar más a los sectores donde operan las pequeñas empresas, que a las unidades productivas en sí mismas. Este hecho refleja, en primer término, las muy diversas problemáticas tecnológicas, crediticias y de mercado que enfrentan las pequeñas empresas en los distintos sectores. Por otro lado, este enfoque también reconoce la necesidad de analizar la microempresa en relación con otras firmas del sector en el cual opera —medianas y grandes— para determinar sus ventajas comparativas sectoriales. Las labores correspondientes no pueden ser así responsabilidad exclusiva de un solo organismo público, o de fundaciones privadas aisladas. Más aún, las labores de coordinación, que en la actualidad adelanta el Departamento Nacional de Planeación, deben evolucionar hacia un esquema similar al del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que comprometa para cada sector particular a las distintas instituciones del Estado, a los sindicatos y organizaciones gremiales informales, y a las medianas y grandes empresas de producción y comercialización.

Finalmente, las microempresas deben contar con un marco legal apropiado para su operación. Este marco debe incluir, en primer término, un régimen laboral especial, según vimos en el capítulo 7 de este informe. En segundo lugar, debe comprender también un régimen tributario especial, que disponga la exención de la mayoría o la totalidad de los impuestos existentes, reconociendo así el altísimo costo para las pequeñas empresas de administrar algunos tributos. En tercer lugar, debe contener unas reglamentaciones urbanas más laxas, para reducir los costos considerables de tramitar licencias de funcionamiento, reparaciones locativas, etc. Por último, debe crear formas gremiales y asociativas propias, para defender los intereses de las pequeñas empresas ante el Estado y otras empresas privadas, en el primer caso, y contribuir a superar el principal cuello de botella para sus actividades (la comercialización) en el segundo.

## **B. LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO**

Los programas especiales de empleo han sido utilizados en varios países latinoamericanos y en desarrollo, aunque en muchos casos sólo como proyectos piloto, para crear nuevos puestos de trabajo cuando la economía enfrenta altos niveles de desempleo nacional o regional (Brasil, Panamá, Chile, Haití y Dominica), o desastres naturales (Bolivia, Ecuador y Perú). La mayoría de los programas han



estado asociados con planes especiales de construcción pública. Un segundo conjunto de programas se ha concentrado, sin embargo, en la contratación de personal para actividades industriales, de servicios o de ornato y mantenimiento urbano.

Aunque este tipo de programas es el instrumento más directo para la creación de empleo, las dificultades que se enfrentan para su implementación son múltiples. Las primeras son de carácter legal. Como se sabe ampliamente, la contratación pública en Colombia y en la mayoría de los países está sujeta a procedimientos dispendiosos y a regulaciones de uno y otro tipo, que le restan flexibilidad para implementar un programa de emergencia. Aunque existen mecanismos que permiten al gobierno adjudicar contratos sin licitación o concurso de méritos, y emprender proyectos por administración delegada, estas normas carecen de operatividad como instrumentos de un plan especial de empleo, ya que requieren aprobación del Consejo de Ministros en cada caso particular. La flexibilidad es algo mayor, en el caso de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado. Por otra parte, según vimos en el capítulo 7 del informe, no existen mecanismos apropiados para la contratación de mano de obra temporal en el sector público diferentes a los contratos de servicios y a los supernumerarios, que están concebidos para otros propósitos.

En segundo término, no existen los mecanismos administrativos apropiados para implementar los programas mencionados. La experiencia de otros países indica que los resultados de estos programas depende de que se disponga de un banco de proyectos, de un conocimiento sobre las características de las regiones y grupos a los cuales deben estar dirigidos los programas, y de criterios propios de selección y evaluación. Es prácticamente imposible, sin un proceso previo de planeación y organización institucional, improvisar proyectos eficientes, que lleguen a los grupos más necesitados y conduzcan a la realización de obras públicas o servicios de utilidad real.

En tercer lugar, no existen mecanismos claros de financiamiento para programas de esta naturaleza. En una sección anterior de este capítulo, vimos la inconveniencia y la dificultad de apelar a algunas de las fuentes de recursos fiscales más comunes. En particular, vimos la problemática de aumentar el déficit fiscal en las actuales circunstancias. El recurso de la tributación para financiar este tipo de programas carece también de la flexibilidad necesaria, ya que exige la expedición de normas legales, cuyo efecto solo se manifiesta con un rezago importante. De esta manera, la única alternativa viable y deseable es un cambio en la composición del gasto público hacia proyectos más intensivos en empleos directos e indirectos, en las líneas recomendadas anteriormente.

Por último, el perfil de desempleo no coincide necesariamente con el tipo de mano de obra que demandan intensivamente algunos de estos programas. En

efecto, de acuerdo con las consideraciones del capítulo 4 del informe, el desempleo se concentra en grupos de población —personal administrativo, mujeres y bachilleres— que no son candidatos a trabajar en proyectos de construcción pública, como los que generalmente contemplan los programas de emergencia.

Así las cosas, el montaje de programas especiales de empleo requiere de desarrollos legislativos e institucionales previos. En el primer caso, es necesario diseñar un sistema de contratación ágil para este tipo de programas, incluyendo los mecanismos de flexibilización parcial del empleo público, que analizamos en el capítulo 7 de este informe. En el segundo caso, es necesario crear el andamiaje institucional que permita al Gobierno intervenir mediante este tipo de programas cuando situaciones macroeconómicas o especiales —regionales, sectoriales o poblacionales— así lo requieran. Esta estructura debe incluir un banco de proyectos, un sistema propio de evaluación y ejecución de los mismos, mecanismos de coordinación con otras instancias públicas y privadas y sistemas especiales de manejo de fondos, entre otros.

Los programas que se pueden implementar en el país en los próximos años son de dos tipos diferentes. Los primeros harían énfasis en proyectos de inversión pública, intensivos en mano de obra e insumos nacionales. De acuerdo con el análisis de la sección II.C.1 de este capítulo, esto exigiría un esfuerzo especial para reorientar la inversión pública hacia sectores como el agropecuario, y el de acueductos y alcantarillados, entre otros, y para mantener el impulso a los programas de vivienda de los últimos años. Un segundo tipo de programas estaría orientado hacia proyectos de salud, educación y mejoramiento social y cultural de la comunidad, dentro de las acciones tradicionales de la política social.

Conviene anotar finalmente, que el país tendrá amplias oportunidades para implementar programas piloto de este tipo en los próximos años. En efecto, incluso si la política económica es eficaz en reducir paulatinamente la tasa de desempleo global en los próximos años, este proceso no será simétrico en todas las regiones y grupos de población. Este tipo de problemas amerita, así, el concurso de programas especiales.

### **C. LOS PROBLEMAS DE LA ABSORCIÓN FUTURA DE LA FUERZA DE TRABAJO EDUCADA**

La expansión del sistema educativo ha tenido un impacto notorio sobre el mercado de trabajo colombiano en las últimas décadas. La economía ha respondido en formas muy diversas al aumento acelerado de la fuerza laboral con mayores niveles educativos. Algunos sectores que demandan mano de obra más calificada han crecido más rápidamente que el conjunto de la actividad económica, ayudando a absorber en parte el creciente contingente de trabajadores más

calificados. No obstante, este proceso ha sido insuficiente, y se ha generado así un deterioro de los ingresos relativos de los trabajadores con mayores niveles educativos, una recalificación general de los puestos de trabajo, una informalidad cada vez mayor de los trabajadores más educados, y altos niveles de desempleo, especialmente de aquellos con educación secundaria.

El impacto del sistema educativo sobre el mercado laboral será aún más notorio en los próximos años. En las cuatro grandes ciudades, la totalidad de los nuevos trabajadores entre 1985 y 1990 tendrán al menos alguna educación secundaria, y uno de cada tres alguna educación superior. En este contexto, las presiones sobre los ingresos relativos de los trabajadores más calificados, la recalificación de ocupaciones y posiblemente, la informalidad, tenderán a acentuarse.

La respuesta del país ante esta situación no debe ser una restricción al crecimiento del sistema educativo. En este aspecto, debe tenerse en cuenta, en primer término, que la mayor educación es deseable en sí misma, ya que una sociedad educada es cualitativamente diferente de una con menores niveles educativos. Hay evidencia además, de que el sistema educativo colombiano no está sobredimensionado y, por el contrario, presenta algunos retrasos importantes, no solo en relación con los países desarrollados sino también con algunos de similar nivel de desarrollo económico.

La tendencia a la reducción de los diferenciales de ingresos entre distintos tipos de trabajadores debe también ser saludada positivamente, como señal de una mayor igualdad social. Para ello es necesario, sin embargo, que la tendencia anterior se refleje efectivamente en una reducción de las disparidades de ingreso de las familias, y evitar que las desigualdades en el desarrollo educativo del país, entre el campo y la ciudad, entre regiones más y menos desarrolladas, y entre la calidad de la inversión pública y la privada se conviertan en una nueva fuente, más moderna y sofisticada sin duda, de reproducir viejas desigualdades sociales.


La respuesta constructiva al reto que plantea una fuerza de trabajo más educada es, obviamente, la creación de un mayor número de nuevos puestos de trabajo. Aunque un ritmo de crecimiento económico más alto coadyuvará, sin duda, a este resultado, la política económica debe orientarse a fomentar aquellos sectores que utilizan más intensivamente la mano de obra más educada. En este aspecto, conviene anotar que el sector público continuará jugando un papel destacado, aunque decreciente, como demandante de los trabajadores con mayores niveles educativos. De esta manera, es necesario diseñar mecanismos que permitan una mayor demanda por parte del sector privado de la mano de obra más calificada. Dos estrategias ya mencionadas pueden jugar un papel destacado en este proceso. La primera es la incorporación del criterio de mano de obra calificada en el diseño de los mecanismos de protección a la producción interna y promoción de exportaciones. Según vimos en una sección anterior, este criterio debe hacerse extensivo,

no solo al comercio de bienes, sino también a las transacciones externas de servicios. La segunda es el fomento del sector de ciencia y tecnología, cuyo atraso en el país es evidente.

Finalmente, algunos de los programas especiales de empleo deberán orientarse hacia ciertos grupos de trabajadores educados, cuya sensibilidad al desempleo ha sido muy alta en los últimos años. Entre ellos conviene destacar a los trabajadores con educación secundaria completa o incompleta y a las mujeres profesionales. Como la mayoría de estos trabajadores no se benefician directamente del empleo que generan los proyectos de inversión pública, puede ser conveniente adelantar simultáneamente otro tipo de programas, de corte social, encaminados precisamente a reducir el desempleo de estos grupos altamente sensibles.



*Misión de empleo* se terminó de  
imprimir en Bogotá, en abril de 2023,  
en La Imprenta Editores S. A.



Los 26 trabajos de apoyo que se realizaron para la Misión analizaron los principales mercados de trabajo y su relación con el desarrollo de la economía colombiana. Los cambios sustanciales previstos en las exportaciones y en los factores demográficos obligaron a dividir el análisis en las perspectivas de corto (hasta 1990) y de largo plazos (hasta el año 2000). Las alternativas de política más promisorias se usaron como base para proyectar la evolución del ingreso, la producción, el empleo y la balanza comercial en un marco multisectorial. Los escenarios más atractivos son combinaciones de diferentes políticas para el corto y largo plazos, y no se limitan, así, a escoger entre una o dos estrategias predominantes.

La tarea señalada a la Misión de Empleo fue analizar los diferentes aspectos del problema del empleo y comparar distintos instrumentos para tratarlo. Las distintas proyecciones que resultaron de este proceso deben ser interpretadas como instrumentos para evaluar diferentes alternativas de política, más que como planes u objetivos específicos; ellas demuestran que existen varias alternativas posibles que justifican un estudio más detallado.

La elaboración de este informe y de sus estudios de base ha logrado varios beneficios que van más allá del objetivo inicial. Tal vez lo más importante es que ha establecido un marco de análisis manejable para el estudio de la economía colombiana, que es en cierto modo más amplio que aquellos utilizados anteriormente. En segundo lugar, el proceso de ensamble de varios trabajos analíticos ha sido formativo para quienes participamos en este ejercicio conjunto. Por último, aunque se contó con la participación de unos pocos consultores extranjeros, el diseño y ejecución de este programa fue un esfuerzo colombiano desde su concepción.

**Hollis B. Chenery**

Director de la Misión de Empleo, 1986

**bi-**  
CENTENARIO DE  
UNA NACIÓN  
EN EL MUNDO

