

Título del Proyecto:

Las políticas públicas de empleo diseñadas por los gobiernos durante el periodo 1970 a 2010 para aliviar la problemática relacionada con las formas de desempleo en Colombia

Investigador principal:

William José Otero Gracia

Teléfono: **3124267854**

Bogotá

Octubre del 2014

TABLA DE CONTENIDO

	INTRODUCCION	10
1.	LA TEORÍA DEL DESEMPLEO	15
1.1	La literatura sobre la Teoría del desempleo	15
1.1.1	Estado del arte del desempleo a la luz de la ciencia económica	16
1.2	Metodología	28
1.2.1	Metodología utilizada para análisis comparativo e histórico de las políticas económicas dirigidas a reducir el desempleo.	28
1.2.2	La comparación de políticas públicas.	29
1.3	Desarrollo del Trabajo	30
1.3.1	Los periodos antes y después de la constitución del 91.	30
2.	DESEMPLEO EN COLOMBIA	33
2.1	Estudios sobre el desempleo	33
2.1.1	Los estudios de la Comisión de Estudios para la Reforma de las Instituciones Laborales de 1990.	33
2.1.2	Estudios compilados sobre el Mercado De Trabajo En Colombia -Hechos, Tendencias e Instituciones.	34
2.1.3	Principales hallazgos de las investigaciones sobre el mercado de trabajo en Colombia hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República Colombia, 2012.	41
2.1.4	Los estudios de otros investigadores que contradicen los hallazgos relacionados con las causas del desempleo indicadas por los expertos del Banco De La Republica.	43
2.2	Desempleo en Colombia y América Latina	48
2.2.1	La situación actual del desempleo en Colombia versus el desempleo de otros países de América Latina.	48
2.2.2	Comparación del desempleo en el período pre constitución de 1991 -1970 a 1989 y post Constitución de 1991- 1990 a 2010.	50
2.3	Misiones internacionales y sus estudios dirigidos a establecer las causas y posibles soluciones al desempleo estructural.	51
2.3.1	La Misión de la Organización internacional del Trabajo -OIT- en 1970.	51
2.3.2	La Misión Chenery.	54
2.3.3	Análisis comparativo de las propuestas de política de ambas Misiones.	57

2.3.4	Consideraciones sobre las recomendaciones de las Misiones.	59
2.4	Las posibles causas del desempleo en Colombia.	60
2.4.1	Las posibles causas del desempleo según los estudios adelantados por el Banco de la Republica.	61
2.4.2	Las posibles causas del desempleo según los estudios adelantados por la Comisión Mundial Sobre La Dimensión Social de La Globalización auspiciada por la OIT en su documento “Por Una Globalización Justa”.	62
2.4.3	Las posibles causas del desempleo según los estudios resultantes de los análisis de los Planes de desarrollo del período 1970 a 2010.	63
3.	ESTUDIO DE LOS PLANES DE DESARROLLO DEL PERIODO 1970 A 2010	71
3.1	El período 1970 a 1990 anterior a la Constitución de 1991	74
3.2	El Período 1990 a 2010 posterior a la constitución de 1991	84
3.3	Comparación de la políticas públicas diseñadas y desarrolladas durante el período 1970 a 1990 previo a los cambios políticos introducidos por la Constitución de 1991, y el período 1990 a 2010, posterior a la expedición de la Constitución de 1991 respecto del desempleo en Colombia	95
3.3.1	Políticas públicas dirigidas a solucionar la problemática de las altas tasas de desempleo durante el periodo 1970 a 1990 previo a las Constitución de 1991.	95
3.3.2	Políticas públicas dirigidas a solucionar la problemática de las altas tasas de desempleo durante el periodo 1990 a 2010 posterior a las Constitución de 1991	98
4.	CONCLUSIONES	105
	BIBLIOGRAFÍA	109

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1.	Comparación de la Evolución del PIB anual, Colombia y América Latina.	12
Ilustración 2.	Comparación de las tasas de desempleo y de participación.	49
Ilustración 3	. Comparación del desempleo en el período pre constitución de 1991 -1970 a 1989 y post Constitución de 1991- 1990 a 2010.	50
Ilustración 4.	Las posibles causas del desempleo según los estudios adelantados por el Banco de la Republica.	61
Ilustración 5	. Las posibles causas de las altas tasas de desempleo en Colombia, por parte de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.	63
Ilustración 6.	Las causas potencialmente incidentes en los niveles de desempleo del país.	70
Ilustración 7.	Los presidentes y los Planes de Desarrollo de la investigación.	73
Ilustración 8.	Porcentaje del desempleo 1970 a 1990	80
Ilustración 9.	Comportamiento del crecimiento del PIB como porcentaje durante el periodo 1970 a 2010	81
Ilustración 10.	Posibles causas del problema de desempleo diagnosticado	82
Ilustración 11.	Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1970-1990. Período Previo a la apertura económica de 1991.	84
Ilustración 12.	Presidentes, período de gobierno y planes de desarrollo postulados y ejecutados durante sus administraciones - 1990-2010	85
Ilustración 13.	Comportamiento del crecimiento del PIB y de la tasa de	88

	desempleo durante el periodo 1990 a 2010.	
Ilustración 14.	Posibles causas del problema de desempleo diagnosticado	89
Ilustración 15.	Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1990-2010. Período posterior a la apertura económica de 1991	94
Ilustración 16.	Elasticidad empleo-producto y tipología de las causas del desempleo en el Periodo 1970 a 1990 –Pre Constitución de 1991-	96
Ilustración 17.	Elasticidad empleo-producto y tipología de las causas del desempleo en el Periodo 1990 a 2010 –Post Constitución de 1991-	

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1	Crecimiento anual promedio por sectores.	12
Tabla 2	Comparación del crecimiento anual promedio de los períodos Pre constitución de 1991 -1970 a 1989- y post constitución de 1991 -1990 a 2010	32

INTRODUCCION

Desde 1990 en materia laboral Colombia se ha consolidado como uno de los países de la región con mayor tasa de desempleo. Este trabajo cuestiona si ¿Han sido las políticas públicas relacionadas con la protección al trabajador, al mejoramiento del entorno de los trabajadores, y a la apertura económica, responsables de los altos niveles de desempleo en el periodo previo-1970 a 1990- a la expedición de la Constitución de 1991, y posterior -1990 a 2010- a la misma?.

Para responder a esta inquietud el trabajo planteó como objetivo general comparar las políticas públicas de empleo diseñadas por los gobiernos para aliviar la problemática relacionada con las formas de desempleo en Colombia del período 1970 a 1991 con las del período 1991 a 2010 con el objeto de indagar sobre sus causas y caracterizar los resultados que estas obtuvieron. En desarrollo de ese objetivo general, se revisó la literatura para determinar las teorías del desempleo, se analizaron las cifras nacionales e internacionales del desempleo, y se compararon a través de los planes de desarrollo las políticas que han incidido en los niveles de desempleo de los dos períodos. Aunque el contenido del siguiente estudio es de densidad económica, se estudiará el desempleo a partir de las políticas públicas como componente esencial de los estudios políticos.

La situación analizada evidenció un problema que indicó que en el período 1970-1990, el desempleo promedió 10,6%, pero después, entre 1991 y 2010, ha promediado 11.44%, alcanzando picos del 20% en 1999 y 2000. En el resto de Latinoamérica, el desempleo pasó de un promedio de 7,4% en el primer período a 8,7% en el segundo. En el período reciente, solo Argentina y República Dominicana presentan tasas de desempleo promedio que superan las colombianas. También la informalidad se agravó en el período reciente, al pasar de 54,5% de la fuerza de trabajo a comienzos de la década del noventa, al 60,5% una década más tarde. Aunque la definición de informalidad que se usa en Colombia no permite una comparación directa con otros países, en el resto de Latinoamérica, la informalidad

aumentó solo marginalmente (pasando de 34,9%, a comienzos de los noventa, a 35,6%, a comienzos de la presente década).

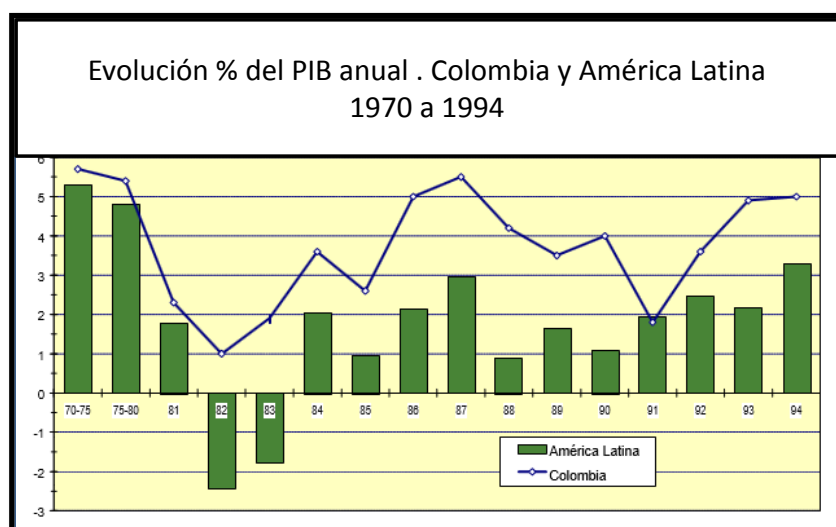
La trascendencia de esta investigación radica en que como se ha mencionado Colombia mantiene un problema de desempleo especialmente grave y muchas de las teorías con las cuales tradicionalmente se ha buscado explicar esos altos niveles de desempleo, por parte de los actores públicos, se han relacionado con medidas que lesionan gravemente los ingresos de los trabajadores, aumentando aún más la enorme desigualdad existente en el país. En efecto, desde 1999 en materia laboral, Colombia se ha arraigado como uno de los países de la región con mayor tasa de desempleo, y se pretende con esta investigación mostrar cómo la implantación de una serie de políticas neoliberales a partir de la apertura económica de 1991 en la cual se introdujeron las políticas de apertura de la economía y de liberación de los mercados fueron lesivas para el empleo masivo porque promovieron a los sectores intensivos en recursos naturales –como el petróleo, el carbón, o actividades agrícolas con exigencias de alta tecnología –, y a los sectores de servicios no transables – como el comercio o las actividades financieras y especulativas–, a costa de los sectores con mayor potencial para jalonar al resto de la economía y generar más desarrollo, como los sectores industriales y aquellos que requieren mano de obra intensiva . El modelo económico de la apertura que se adoptó desde comienzos de los noventa también generó más inestabilidad, porque permitió la libre entrada y salida de capitales internacionales y porque el Banco de la República, al volverse independiente, enfocó sus políticas en el objetivo de reducir la inflación, más que en estabilizar el tipo de cambio y en mantener un nivel bajo de tasas de interés.

Los análisis efectuados evidenciaron que en el contexto latinoamericano, el desempeño económico de Colombia fue relativamente satisfactorio durante los años 1970 a 1990. La evolución de la situación social de la población fue también positiva; así lo demuestran indicadores como esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad

infantil, índices de analfabetismo o los que miden el grado de satisfacción de necesidades básicas¹.

La tasa de crecimiento económico de Colombia fue durante ese período superior al promedio regional como se indica en la siguiente ilustración. Desde el punto de vista del desarrollo social ocupó una posición por encima del promedio o intermedia, según el indicador que se utilice.

Ilustración 1. Comparación de la Evolución del PIB anual, Colombia y América Latina.



Fuente: Oscar Fresneda y otros, 2009

Las reformas políticas que introdujo la Constitución de 1991 fueron cruciales para mejorar la representatividad y la legitimidad del sistema político en diversos aspectos, sin embargo, los indicadores macroeconómicos fueron menos favorables a partir de 1991 que en las dos décadas anteriores. Adicionalmente mientras que en Colombia los resultados económicos fueron desalentadores, en el resto de América Latina hubo una mejora en casi todos los indicadores de desempeño económico². Estos aspectos validan la importancia de comparar las políticas del período 1970 -

¹ Oscar Fresneda y otros. Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas. /PNUD: RLA/92/2009

² LORA, Eduardo. La situación económica y social antes y después de la Constitución de 1991. Universidad de los Andes. Bogotá, 2013.

1990, con el periodo 1991 a 2010 con el objeto de determinar el comportamiento del desempleo en los mismos.

Metodológicamente, dado que esta investigación corresponde a la vertiente de las políticas comparadas, en las cuales se busca comparar las políticas públicas de los Planes de Desarrollo del período 1970 a 2010 del país, se utilizará el método comparado que se define por la combinación de un determinado objeto de estudio y de un determinado método científico. Es esa combinación la que le da su correcta distintividad. En cuanto a su objeto, la política comparada estudia eminentemente fenómenos macro políticos que se desarrollan predominantemente al interior de entidades macro sociales.³

La política comparada tiene por objeto estudiar eminentemente a los fenómenos macro políticos. Este tipo de fenómenos tiene tres características. La primera característica es que por su dinámica o por su forma estos fenómenos afectan a la entidad macro social como un todo. Esto supone que el desarrollo de estos fenómenos tiene efectos sustantivos en la vida política total de una determinada entidad social. La segunda, es que estos fenómenos tienden a ser complejos. La tercera y última característica de estos fenómenos, es que para ser entendidos e interpretados estos necesitan ser puestos dentro de marcos históricos concretos. Estos fenómenos solo son cognoscibles e interpretables cuando estos tienen la capacidad de ser estudiados dentro de un orden cronológico.

En este trabajo, el término “método comparado” se utiliza exclusivamente para denominar a aquel método científico que se caracteriza por trabajar con una “N” pequeña de casos como es la de los problemas de desempleo en diez Planes de Desarrollo consolidados en los dos períodos a comparar. La forma de elección de sus casos se basa en la variable dependiente, utiliza conceptos empíricos con un

³ RAMOS MORALES, Leónidas Lucas. Método comparado: precisiones y características. EN: Revista N°16, Teoría Política e Historia 2008.

nivel de abstracción de rango medio y utiliza técnicas cualitativas macro para confirmar relaciones entre variables⁴.

Para ello, se definió primero el fenómeno macro político “desempleo” que se investigó (la variable dependiente); y segundo se deberá realizó una selección intencional de aquellos casos de los Planes de desarrollo (diez Planes del período 1970 a 2010) que presentaron el fenómeno “desempleo definido de manera que todos los casos muestren el mismo problema⁵, pero no necesariamente las mismas causas.

Se justifica estudiar el desempleo mediante la comparación de estudios de las políticas en razón a que en este estudio hay dos períodos en los cuales se generan políticas públicas que buscan mitigar el desempleo. Uno, antes de la apertura económica y otro con apertura. Por medio de la política comparada se analizan dos dimensiones para comparar los impactos de los procesos de implementación de las políticas públicas respecto del desempleo. Uno, que consiste en ver qué actores se movilizan en torno a los efectos que producen la política pública para mitigar el desempleo, por un lado; y por el otro, ver si la implementación de la política pública resolvió la cuestión para la cual fue formulada.

Habiendo establecido una hoja de ruta del alcance de este trabajo, cabe mencionar de igual forma los límites del mismo. El trabajo posee un enfoque de alto contenido económico, que no pretende controvertir sobre los diferentes esfuerzos de los gobiernos para reducir el desempleo. Entonces nos encontramos con un trabajo descriptivo, que busca identificar cuáles fueron esas políticas plasmadas en los planes de gobierno y sus resultados en términos porcentuales de gestión. Esta descripción de desarrollará dentro del marco de las políticas públicas, una disciplina importante en los estudios políticos. En un futuro tomaremos esta descripción para realizar un trabajo más profundo que reconcilie el contenido económico con el político.

⁴ RAGIN, Charles C. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. California: University of California Press, 1987.

⁵ GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans-Dieter. *Nuevo Manual de Ciencia Política*. 2 tomos. Istmo, Madrid, 2001.

1. LA TEORÍA DEL DESEMPLEO

El desempleo, es un factor macroeconómico que genera graves consecuencias económicas, personales y sociales, y crea un importante y complejo problema en el que intervienen una enorme variedad de componentes involucrados. La necesidad de dar respuesta a este problema ha generado todo un conjunto de estudios que analizan, desde diversas perspectivas, los aspectos más importantes de sus complicaciones y que tratan de ofrecer propuestas de políticas estratégicas para combatirlo.

1.1 La literatura sobre la Teoría del desempleo

Numerosos investigadores destacan que el mercado de trabajo no puede funcionar como cualquier otro mercado, dadas las singulares peculiaridades que lo caracterizan. Entre los autores que aportan un buen referente de ello se encuentra Solow⁶ y recientemente Stiglitz⁷, premio Nobel de Economía. No obstante, algunas teorías como la Neoclásica han considerado el mercado de trabajo de la misma manera que el resto de mercados en el que se ofertaban bienes y servicios de distinta procedencia y naturaleza, y donde existía un precio pagado por el trabajo, denominado salario⁸.

Entre los diversos enfoques teóricos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y las causas del desempleo se han identificado la Teoría Neoclásica⁹, la Teoría del Capital Humano¹⁰, la Teoría Keynesiana¹¹, la Teoría Institucionalista¹², la Teoría Marxista¹³, la Teoría de los Contratos Implícitos¹⁴, la Teoría de los Salarios de

⁶ R. Solow, El mercado de trabajo como instrumento social, Madrid, Alianza Editorial, 1992

⁷ Stiglitz, Joseph. (2002) «El malestar en la globalización». Ed. Taurus.

⁸ Ver :L. Toharía, El mercado de trabajo: Teoría y Aplicaciones, Madrid, Alianza Editorial, 1983, p. 12

⁹ Abide

¹⁰ M. Blaug, "The empirical status of human capital theory: a slightly jaundiced survey", Journal of Economic Literature, vol. 14, 1976, pp. 827-855

¹¹ J. M. Keynes, The general theory of employment, interest and money, London, Macmillan, 1936, p. 26

¹² M. J. Piore, Paro e inflación, Madrid, Alianza Editorial, 1978

¹³ R. Edwards, The transformation of the workplace in America, en Contested Terrain, 11-22. Basic Books, 1979

Eficiencia¹⁵, la Teoría de los Trabajadores Internos y Externos¹⁶ y la Teoría de la Búsqueda de Empleo¹⁷. De todas ellas son especialmente significativas aquellas que presentan las causas del desempleo, su duración y los factores que inciden sobre la tasa de salida de dicho estado. Este es el caso de la Teoría de los Salarios de Eficiencia, y la Teoría de la Búsqueda de Empleo que posteriormente se analizan con algún detalle.

1.1.1 Estado del arte del desempleo a la luz de la ciencia económica.

Muchos de los economistas clásicos remontan sus estudios sobre desempleo unos dos mil años antes en la Grecia clásica. Sin embargo, la lengua griega no tenía un vocablo específico para el desempleo dado que en aquella época eran otros los problemas de la clase política, como eran los relacionados con la esclavitud y la expansión del imperio.

Señalan Cordón y Lagares¹⁸ que Alberto Magno introdujo en el siglo XIII el factor trabajo, medido en horas de trabajo, como componente clave en la evaluación de la producción, y posteriormente durante los siglos XVI a XVIII, los mercantilistas se preocuparon por la población, la ayuda a los pobres y el desempleo, refiriéndose este último al desempleo como “ociosidad voluntaria”. Los autores mercantilistas como Thomas Mun introdujeron la conexión salarios- desempleo señalando que estaba a favor de la teoría de los salarios de subsistencia, ya que consideraba que el salario estaba determinado por el consumo necesario para que la clase trabajadora pudiese sobrevivir. Así, *“cuando la subsistencia se hacía más costosa, los salarios tenían que incrementarse para así poder garantizar el nivel de subsistencia de los trabajadores”*¹⁹.

¹⁴ C. Azariadis, “Implicit Contracts and Underemployment Equilibria”, en Journal of Political Economy, vol. 83, 1975, pp. 1183-1202

¹⁵ G. A. Akerlof, y J. Yellen, Efficiency Wage Models of the Labor Market, Cambridge, University Press, 1986

¹⁶ A. Lindbeck y D. Snower, the Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment, Massachusetts, The MIP Press Cambridge, 1988.

¹⁷ T. Lancaster, 1979, “Econometric Methods for the Duration of Unemployment”, en Econometrica, vol. 47, n° 4, 1979

¹⁸ Encarnación Cordón Lagares y Félix García Ordaz (2012): “Principales antecedentes en la consideración del trabajo en la literatura económica: teorías sobre el mercado de trabajo y el desempleo”, en Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social, n.º 4-5 (marzo 2012/noviembre 2012).

¹⁹ Abide

Con el surgimiento de los economistas clásicos como Adam Smith (1723-1790), se introdujo el concepto de que la economía tendía de manera natural hacia el pleno empleo. En sus contribuciones sostenían que el desempleo era voluntario y que los individuos no conseguían un empleo porque querían un salario demasiado elevado²⁰. Bosquejó el problema del empleo en el contexto de su teoría del salario, no constituyendo éste un objeto específico de su investigación. Argumentó que existía una estrecha relación entre la variación del salario y el empleo; que los salarios variaban en proporción inversa a lo fácil del empleo; que variaban en proporción directa al costo de su aprendizaje; y, que los salarios variaban en proporción inversa a la continuidad del empleo²¹.

David Ricardo (1772-1823) sostenía en sus *Principles of Political Economy and Taxation* que el precio establecido por el mercado de trabajo venía dado a través de la teoría de oferta y demanda. No obstante, aunque el precio podía desviarse del salario natural de subsistencia definido como “*aquel precio necesario para que los trabajadores, en promedio, subsistan y perpetúen su raza, sin incremento ni disminución*”²². Tenía conciencia de que eventualmente las máquinas sustituirían al hombre como mano de obra. Con la incorporación de las máquinas al proceso productivo el nivel de mano de obra necesaria sería menor. Creía que esa mano de obra sustituida, encontraría trabajo más adelante, aunque en los primeros momentos le traería sus inconvenientes.²³

Jean Baptiste Say (1767-1832) introdujo el concepto de desempleo cuando consideró que el trabajo que no era constante en el tiempo debía ser mejor pagado, mediante la argumentación recogida en la siguiente frase, “todo trabajo que no es

²⁰ A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776. Se ha utilizado la traducción española de Campbell y Skinner, Barcelona, Ediciones Oikos-tau, 1988, Libro I, Capítulo II, p. 97

²¹ *Ibid*

²² D. Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 1817. Traducción española de Nuez y Braun, Madrid, Ediciones Pirámide, 2003, p. 85

²³ *Ibid*

constante es necesariamente mejor pagado; pues se requiere pagarlo tanto por el tiempo en que está en ejercicio, como por el tiempo que espera que se le necesite”²⁴

Las teorías socialistas sobre la consideración del trabajo cobraron fuerza con las aportaciones de Karl Marx (1818-1883), quien mencionaba en su obra *El Capital* un mínimo físico *regulado por una ley natural* para hacer referencia a que el valor de la fuerza de trabajo “diverge de ese mínimo físico; es diferente según el clima y el nivel de desarrollo social; no solo depende de las necesidades físicas, sino también de las necesidades social históricamente desarrolladas, que se convierten en segunda naturaleza”²⁵. Asimismo, sostenía que en un sistema capitalista la fuerza laboral rara vez percibe una remuneración superior a la del nivel de subsistencia.

John Maynard Keynes (1883-1946) rechazó algunas de las ideas de los clásicos, al afirmar que la economía no tendía de manera automática hacia el pleno empleo y que las fuerzas del mercado no eran suficientes para salir de la recesión. Por ello, recomendó que la actuación del gobierno era necesaria en la medida de que una reducción de impuestos o un aumento del gasto público pueden conseguir que la economía volviera al pleno empleo (aumentar los gastos, aumentará también los precios, la producción y el empleo). Colocó el empleo en el centro de su macroeconomía. Sustituyó el supuesto de una tendencia hacia el pleno empleo por el equilibrio de subempleo²⁶.

La teoría económica keynesiana hacía hincapié en que la fuente de desempleo era la insuficiencia de la demanda agregada, pero posteriormente John Kenneth Galbraith sostuvo en su *Historia de la Economía* que “el desempleo ha sido considerado casi universalmente hasta nuestros días como un problema macroeconómico, que podía ocasionarse o remediarse mediante el diseño general y la gestión de la política fiscal y monetaria (...) que cada vez más se advertiría que el desempleo provenía de la gestión no óptima y de los cambios de competitividad de determinadas industrias

²⁴ J. B. Say, *Traité d'Économie Politique*, 1841. Traducción española de la 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 72

²⁵ K. Marx, *El Capital*, 1894. versión de Madrid, EDAF ediciones, 1970

²⁶ J. M. Keynes, *The general theory of employment, interest and money*, London, Macmillan, 1936, p. 26.

(...). La creciente compartimentalización de la economía en micro y macroeconomía escondía la causa más persistente del desempleo en las naciones industriales maduras: la decadencia de las industrias más modernas”²⁷.

Posteriormente, Phillips realizó un análisis de la evolución seguida a largo plazo por los precios y el empleo en la economía británica, observando una relación inversa entre ambas variables, a mayor inflación menor desempleo, que podía ajustarse a una curva decreciente. La curva de Phillips no describía funciones teóricas que relacionasen de forma lógica las dos variables implicadas; era, simplemente, la constatación de un hecho y su representación plástica²⁸.

La curva de Phillips se popularizó rápidamente por varias razones. Por una parte, resultaba consistente con el paradigma keynesiano dominante en la época, según el cual la inflación se producía sólo en situaciones de alta demanda agregada y pleno empleo. Más recientemente, un creciente número de economistas han tratado el equilibrio entre el desempleo y la inflación mediante la curva de Phillips. Estudios posteriores adelantados por economistas como Mochon, de la Curva de Phillips han reflejado que aunque a corto plazo se puede mantener una relación estable entre inflación y desempleo, a largo plazo esa relación se torna inestable y poco sistemática²⁹.

De las revisiones anteriores se destacan en este estado del arte del desempleo, las siguientes teorías que se consideran de mayor significación en esta investigación:

La teoría neoclásica

Para los economistas neoclásicos el mercado de trabajo se comportaba como cualquier otro mercado en el que se ofrecieran bienes y servicios de distinta procedencia y naturaleza y donde existía un precio, denominado salario. Cuanto mayores eran los salarios, menor era la cantidad demandada y mayor la cantidad

²⁷ J. M. Galbraith, Historia de la Economía, Barcelona, Ariel Sociedad económica, 1987, pp. 324-325

²⁸ Chang, R. (1997) "Is Low Unemployment Inflationary?" Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review 1Q97:4-13

²⁹ Mochón Morcillo, Francisco (2009). Mc Graw Hill, ed. Introducción a la macroeconomía.

ofrecida de trabajo. No obstante, los neoclásicos consideraban la existencia de un precio de equilibrio, dado por la conjunción entre la oferta y la demanda de trabajo, que aseguraba el pleno empleo³⁰.

Los neoclásicos³¹ le otorgaban un papel primordial al mercado, pues lo consideraban el mejor distribuidor de los recursos. Según la teoría de la competencia del *laissez-faire*, el desempleo se debía, bien a una interferencia del gobierno en el libre juego de las fuerzas del mercado, o generalmente, a prácticas monopolísticas. Solo con que el gobierno se abstuviera de intervenir en los asuntos económicos mediante la legislación social, los subsidios, los derechos arancelarios, etc. y abandonara el campo a la iniciativa privada, y a la libre contratación en el mercado, se aseguraría automáticamente un alto nivel de ocupación³². Para los neoclásicos el desempleo existe porque los salarios son demasiados altos.

Plantean que la relación entre el nivel de ocupación y el salario real es inversamente proporcional, lo que quiere decir que a medida que aumente el salario real, menor será el nivel de ocupación y viceversa^{33 34}.

Los neoclásicos definen tres tipos de desempleo³⁵: Desempleo friccional: es el desempleo que se debe principalmente a las bajas voluntarias, a los cambios de trabajo y a las personas que entran por primera vez en la población activa o que retornan a ella. Incluso aunque una economía tuviera pleno empleo, siempre habría

³⁰ L. Toharia, El mercado de trabajo: Teoría y Aplicaciones, Madrid, Alianza Editorial, 1983, p. 12.

³¹ Nota del autor: Neoclásicos. Surgida hacia 1870, la economía neoclásica modificó profundamente a la ciencia económica, su influencia fue enorme y decisiva para la formación actual del pensamiento económico y también para el desarrollo de las políticas económicas de los gobiernos. Fueron muy influyentes y dieron nacimiento a la economía neoclásica. Ellos son Carl Menger, que trabajó en Austria, Stanley Jevons, que trabajó en Inglaterra, y León Walras, que trabajó en Francia. Se caracterizan por la defensa del mercado como principal agente regulador y distribuidor de los recursos y, por la utilización de categorías marginalistas. (www.inversionario.com.)

³² Oxford. U. (1948) La economía sin paro forzoso. Los seis estudios que integran este libro constituyen un todo orgánico, y en ellos se analizan los principales problemas que surgen en una economía en la que el factor trabajo se encuentra plenamente ocupado; trata de una economía en la que ha desaparecido el paro forzoso. _ Biblioteca Dr. Antonio Monteiro, Instituto de Matemática de Bahía Blanca (CONICET/UNS).

³³ Nota del autor: Alfred Marshall, (1842-1924). Se considera como uno de los padres de la economía ortodoxa moderna, junto a León Walras. A diferencia de los clásicos, Marshall estaba convencido que la economía tenía la tarea principal, de eliminar la pobreza a tal punto que reclamó a Ricardo el hecho de no entender que la pobreza genera más pobreza, dado que la falta de recursos en las familias no garantizan, ni la salud, ni la preparación para permitirles ganar más. (www.inversionario.com.)

³⁴ CECIL PIGOU, Arthur (1877-1959) Pigou es considerado el fundador de la Economía del Bienestar y principal precursor del movimiento ecologista al establecer la distinción entre costes marginales privados y sociales y abogar por la intervención del estado mediante subsidios e impuestos para corregir los fallos del mercado e internalizar las externalidades. Grandes economistas (eumed.net)

³⁵ LARRAIN, Sachs. Macroeconomía en la economía global. Ed. Pretenci Hall Hispanoamericana, SA. 1993.

rotación, ya que los individuos buscan trabajo cuando terminan sus estudios o se trasladan de una ciudad a otra, etc. Algunos lo consideran como un tipo de desempleo estructural.

Segundo. Desempleo estructural: es el desempleo que forma parte de la tasa natural de desempleo de un país este tipo de desempleo tiene muchas características comunes con el desempleo friccional, pero se diferencian en que es más prolongado. Por lo tanto, puede tener grandes costos para los desempleados y suponer una pérdida considerable de producción para la sociedad. Significa un desajuste entre la oferta de trabajo y la demanda de trabajo, estos desajustes pueden deberse a diferencias entre las cualificaciones necesarias para ocupar los puestos de trabajo existentes y las que poseen los demandantes de empleo; o un desajuste geográfico entre el lugar donde se encuentran las vacantes y el lugar donde se encuentra los demandantes de empleo.

Tercero. Desempleo cíclico: existe cuando hay un nivel insuficiente de demanda agregada, lo que obliga a las empresas a suspender temporalmente el empleo a los trabajadores o despedirlos. Cuando disminuyen el gasto y la producción totales, el desempleo aumenta en casi todas partes. No existe como consecuencia de las diferencias entre las tasas de inflación esperada y efectiva. La distinción entre desempleo cíclico y otros, ayuda a los economistas a diagnosticar la salud general del mercado de trabajo. Existe desempleo cíclico cuando disminuye el empleo a consecuencia de la oferta y demanda agregada, como subproducto de las recesiones y las depresiones.

La teoría keynesiana

Keynes pensaba que la economía no tendía de manera automática hacia el pleno empleo y que las fuerzas del mercado no eran suficientes para salir de la recesión. La teoría económica keynesiana hace hincapié en que la fuente del desempleo es la insuficiencia de la demanda agregada. En este sentido, se concibe la existencia de un desempleo involuntario derivado de una demanda efectiva insuficiente. Sostenía

que “el pleno empleo será aquella tasa de paro con la cual el ritmo de inflación se estabiliza si la oferta monetaria crece de acuerdo con la renta y donde los incrementos de demanda global no reducen el paro, sino que aumentan los precios”. En definitiva, la teoría keynesiana establecía que la actuación del gobierno (reducción de impuestos o aumento del gasto público) era indispensable para reconducir a la economía hacia el pleno empleo. Así que de acuerdo con esta teoría, los gobernantes tienen que garantizar una demanda suficiente para crear y mantener el empleo, pero ésta no puede ser excesiva con el fin de evitar un aumento de la inflación³⁶.

La teoría marxista

La teoría marxista se basa en la idea de que la relación laboral no es sólo una relación de mercado, sino también, y sobre todo, una relación social entre dos tipos de individuos que tienen intereses distintos y, con frecuencia, contrapuestos, en el proceso productivo. Esta es la idea fundamental para comprender el proceso de trabajo, que lo hace diferente de cualquier otro mercado. Marx³⁷ trata del problema del desempleo a partir del análisis del proceso de acumulación capitalista. La acumulación capitalista genera un proceso de exclusión de mano de obra que tiende a formar una reserva permanente de personas, a través de una progresiva sustitución de mano de obra por maquinaria, lo que coincide con las ideas de Ricardo sobre la introducción de nuevas maquinarias.

Esta teoría marxista destacaba la distinción entre fuerza de trabajo y trabajo. En este sentido, Edwards sostiene que el capitalista debe convertir la fuerza de trabajo que ha comprado en trabajo (esfuerzo humano real realizado en el proceso de producción)³⁸. Distingue tres sistemas de control denominados simple, técnico y burocrático. El control simple persistía en las pequeñas empresas de la periferia industrial; el control técnico se daba en las industrias grandes y sobre todo en las

³⁶ J. M. Keynes, *The general theory of employment, interest and money*, London, Macmillan, 1936, p. 26.

³⁷ MARX, C. (1818 - 1883) fundador del comunismo científico, de la filosofía del materialismo dialéctico e histórico, de la economía política científica, jefe y maestro del proletariado internacional. Su trabajo más importante, *El Capital* (el primer tomo apareció en 1867, el II y el III los editó Engels en 1885 y 1894 respectivamente)

³⁸ R. Edwards, *The transformation of the workplace in America, en Contested Terrain*, 11-22. Basic Books, 1979

industrias de producción en masa y, por último, el control burocrático también aparecía en las grandes empresas y se basaba en insertar el control en la estructura social o de las relaciones sociales en el lugar de trabajo.

La teoría de los salarios de eficiencia de Shapiro e Stiglitz.

La literatura económica neoclásica tradicional asume que los mercados son siempre eficientes excepto por algunos fallos limitados y bien definidos, pero los estudios de Stiglitz y otros invalidan esa presunción, indicando que solo bajo circunstancias excepcionales los mercados son eficientes. Stiglitz y Greenwald, muestran que "cuando los mercados están incompletos y/o la información es imperfecta - lo que ocurre prácticamente en todas las economías-, incluso en un mercado competitivo, el reparto no alcanza necesariamente los niveles de eficiencia de Pareto" Eso significa que casi siempre existen requerimientos de intervención gubernamental que pueden generar resultados con eficiencia de Pareto superiores, y esto beneficia a todos³⁹.

Aunque estas conclusiones y la generalización de la existencia de fallos de mercado no garantiza que la intervención del Estado en cualquier economía sea necesariamente eficiente, deja claro que el rango "óptimo" de intervenciones gubernamentales recomendables es definitivamente mucho mayor que lo que la escuela tradicional reconoce⁴⁰. Para Stiglitz, no existe la denominada "mano invisible".⁴¹

Cuando hay "externalidades" -donde las operaciones de un individuo tienen impactos en otros, por las cuales no pagan o no son compensados-, los mercados no funcionarán bien. Pero las investigaciones recientes han mostrado que estas externalidades son fuertes, cada vez que hay información imperfecta o riesgo de

³⁹ GREENWALD, Bruce and STIGLITZ, Joseph E. 1986 Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets, Quarterly Journal of Economics, no. 90.

⁴⁰ WANG, Shaoguang. The State, Market Economy, and Transition. Department of Political Science, Yale University.

⁴¹ STIGLITZ, Joseph E. There is no invisible hand. London: The Guardian Comment, December 20, 2002.

mercados imperfecto - esto ocurre siempre. La verdadera discusión hoy en día gira en torno a encontrar el balance correcto entre el mercado y el gobierno. Ambos son necesarios. Cada uno puede complementar al otro. Este balance será diferente dependiendo de la época y el lugar ⁴² .

Stiglitz explica que sus teorías expresan por qué los mercados a menudo, no sólo no alcanzan la justicia social, sino que ni siquiera producen resultados eficientes. Por determinados intereses aún no ha habido un desafío intelectual a la refutación de la mano invisible de Adam Smith: "la mano invisible no guía ni a los individuos ni a las empresas -que buscan su propio interés- hacia la eficiencia económica."⁴³

Los salarios de eficiencia son un concepto que se encuadra en el nuevo keynesianismo. Stiglitz ha investigado y colaborado en la creación de lo que se conoce como el "modelo Shapiro-Stiglitz" que explica la existencia del desempleo, y por qué los salarios no son arrastrados siempre a la baja por los desempleados que buscan empleo (y en la ausencia de salarios mínimos) lo que provocaría que todo aquel que quiera un empleo pudiera encontrar uno, cuestionando así el paradigma neoclásico que no explica el empleo involuntario⁴⁴. La respuesta a esta problemática fue propuesta por Carl Shapiro y Stiglitz en 1984, indicando que el desempleo es motivado por la estructura informativa del empleo. Las dos observaciones básicas que sostienen su análisis, establecen que a diferencia de otras formas de capital, las personas pueden escoger su propio nivel de esfuerzo. Señalan que es costoso para las empresas determinar cuánto esfuerzo están realizando sus trabajadores. Los salarios no disminuyen lo suficiente durante las recesiones como para evitar que aumente el desempleo. Si la demanda laboral cae, esto aminora los salarios. Pero debido a que los salarios han caído, la probabilidad de que los trabajadores no ejerzan su mayor esfuerzo se incrementa. Si los niveles de empleo deben mantenerse, por medio de una rebaja suficiente de los salarios, los trabajadores

⁴² ALTMAN, Daniel. Managing Globalization. En: Q & Answers con Joseph E. Stiglitz, Columbia University y The International Herald Tribune, 2006

⁴³ Abide

⁴⁴ Shapiro, Carl & Joseph E. Stiglitz. Equilibrium unemployment as a worker discipline device. American Economic Review, 74 (3), 433-444, 1984

serán menos productivos que antes. Como consecuencia, en el modelo, los salarios no caen lo suficiente como para mantener los niveles de empleo de la situación previa, debido a que las empresas quieren evitar que los trabajadores eludan excesivamente sus responsabilidades. Luego el desempleo debe aumentar durante las recesiones debido a que los salarios se mantienen 'muy altos'⁴⁵.

En esta teoría se requerirá que cada empresa re-optimice repetidamente los salarios en respuesta a la tasa cambiante de desempleo. Las empresas no pueden reducir salarios hasta que el desempleo aumente de manera suficiente (un problema de coordinación). El resultado nunca alcanza niveles de eficiencia de Pareto. Cada empresa emplea muy pocos trabajadores debido a que se enfrenta a unos costes particulares mayores que el coste social, el cual es igual en todos los casos. También existen externalidades negativas. Cada empresa incrementa el valor activo del desempleo para todas las otras firmas al dar empleo a alguien. Pero el primer problema domina claramente desde que la 'tasa natural de desempleo' es siempre muy alta⁴⁶.

Si bien no puede cuestionarse la validez matemática de los teoremas de Stiglitz, sus implicaciones prácticas en economía política y su aplicación en políticas económicas reales han estado sujetas a grandes debates y desacuerdos⁴⁷.

Boettke indica que una vez que es introducida la información incompleta e imperfecta, los defensores del sistema de mercado de la escuela de Chicago no pueden mantener afirmaciones descriptivas de la eficiencia de Pareto del mundo real. Por ello, el uso de Stiglitz de presupuestos de equilibrio con expectativas racionales para alcanzar una comprensión del capitalismo más realista que la usual entre los teóricos de las expectativas racionales lleva, paradójicamente, a la

⁴⁵ Abide

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ SANAHUJA, José Antonio. Consensus, dissensus, confusion: the "Stiglitz Debate" in perspective. *Development in Practice*, Vol 14, 2004

conclusión de que el capitalismo se desvía del modelo de una manera que justifica una intervención estatal -socialismo- como remedio⁴⁸.

Las ideas de Stiglitz defienden la necesidad de una economía muy intervencionista. En tanto que un economista tan conocido como Samuelson trataba los fallos del mercado como una excepción a la regla general de mercados eficientes, el teorema de Greenwald-Stiglitz reivindica los fallos del mercado como la norma, estableciendo que el gobierno podría potencialmente casi siempre mejorar el reparto de los recursos del mercado. Adicionalmente un teorema elaborado por de Sappington-Stiglitz establece que un gobierno ideal podría actuar mejor al dirigir una empresa por sí mismo que a través de la privatización⁴⁹

Las objeciones para una adopción amplia de estas posiciones sugieren que los descubrimientos de Stiglitz no provienen de la economía en sí, sino más bien de la ciencia política; y, por tanto, se encuentran en el campo de la sociología. Como lo cuestiona David L. Prychitko: "aunque la percepción económica principal de Stiglitz parece generalmente correcta, todavía deja abierta la discusión sobre las cuestiones constitucionales, tales como de qué manera las instituciones del Estado deberían constreñir y cuál es la relación entre el Estado y la sociedad civil"⁵⁰.

Stiglitz se enmarca también entre aquellos economistas que critican la hegemonía del PIB entre los indicadores económicos, señalando que el PIB sólo compensa a los gobiernos que aumentan la producción material. Destaca que el PIB no mide adecuadamente los cambios que afectan al bienestar, ni permite comparar correctamente el bienestar de diferentes países'. Agrega que el PIB no tiene en cuenta la degradación del medio ambiente ni la desaparición de los recursos naturales a la hora de cuantificar el crecimiento⁵¹.

⁴⁸ BOETTKE, Peter J. What Went Wrong with Economics? Critical Review Vol. 11, No. 1, P. 35. p. 58

⁴⁹ SAPPINGTON, David E. M. e STIGLITZ, Joseph E. Privatization, Information and Incentives. Columbia University; National Bureau of Economic Research (NBER) junio de 1988; NBER Working Paper No. W2196

⁵⁰ PRYCHITKO, David L. Book Reviews, Whither Socialism? The Cato Journal, Cato Institute, vol. 16, no. 2.

⁵¹ STIGLITZ, Joseph E. There is no invisible hand. London: The Guardian Comment, December 20, 2002.

La teoría de la búsqueda de empleo

La Teoría de la Búsqueda de Empleo se centraliza en el análisis de las decisiones por parte de los individuos que buscan un empleo y que tienen que elegir entre las diversas ofertas que reciben e incluso permanecer desempleados, en base al salario que consideran como plausible y a una estrategia de búsqueda optimizadora. En definitiva, la probabilidad de que un individuo finalice un proceso de búsqueda depende de que reciba una oferta de empleo afectable. Asimismo, esta probabilidad se puede expresar como el producto de dos probabilidades: la probabilidad de que el individuo reciba una oferta y la probabilidad de que la misma sea aceptada en base a la política de búsqueda optimizadora seguida por el individuo.

Respecto a los trabajos pioneros respecto de esta teoría, se ha destacado el de Stigler⁵² en el que se realiza una reflexión sobre la importancia de la información como elemento de poder por parte de quien la posee. En este sentido, se ha destacado la incertidumbre que caracteriza el proceso de búsqueda de empleo del individuo debido al desconocimiento de las ofertas salariales que va a recibir, del momento en el que las recibirá, e incluso la evolución de su salario con el transcurso del tiempo⁵³. La teoría se centra en el análisis de las decisiones por parte del individuo que busca un empleo, y que tiene que elegir entre las diversas ofertas que le ofrecen e incluso permanecer desempleado, en base al salario que considera como aceptable y a una estrategia de búsqueda optimizadora. De esta manera, las decisiones tomadas por el individuo determinarán el tiempo que permanecerá desempleado⁵⁴.

Actualmente el interés por analizar las distintas interpretaciones que la doctrina

⁵² G. J. Stigler, "Economics of Information", en *Journal of Political Economy*, vol. LXIX, nº 3, 1961, pp. 213-225

⁵³ Abide

⁵⁴ T. Devine y N. Kiefer, *Empirical Labor Economics: The Search Approach*, New York, Oxford University Press, 1991.

ofrece es relacionado con la situación que actualmente vive el mundo y en el caso particular de Colombia sus altos crónicos niveles de altas tasas de desempleo.

1.2 Metodología

1.2.1 Metodología utilizada para análisis comparativo e histórico de las políticas económicas dirigidas a reducir el desempleo.

Dado que esta investigación corresponde a la vertiente de las políticas comparadas, en las cuales se busca comparar las políticas públicas de los Planes de Desarrollo del período 1970 a 2010 del país, se utilizará el método comparado que se define por la combinación de un determinado objeto de estudio y de un determinado método científico. Es esa combinación la que le da su correcta distintividad. En cuanto a su objeto, la política comparada estudia eminentemente fenómenos macro políticos que se desarrollan predominantemente al interior de entidades macro sociales.⁵⁵

Para Ramos la política comparada tiene por objeto estudiar eminentemente a los fenómenos macro políticos. Este tipo de fenómenos tiene tres características. La primera característica es que por su dinámica o por su forma estos fenómenos afectan a la entidad macro social como un todo. Esto supone que el desarrollo de estos fenómenos tiene efectos sustantivos en la vida política total de una determinada entidad social. La segunda, es que estos fenómenos tienden a ser complejos. La tercera y última característica de estos fenómenos, es que para ser entendidos e interpretados estos necesitan ser puestos dentro de marcos históricos concretos. Estos fenómenos solo son cognoscibles e interpretables cuando estos tienen la capacidad de ser estudiados dentro de un orden cronológico⁵⁶.

En este trabajo, el término “método comparado” se utiliza exclusivamente para denominar a aquel método científico que se caracteriza por trabajar con una “N”

⁵⁵ RAMOS MORALES, Leónidas Lucas. Método comparado: precisiones y características. EN: Revista N°16, Teoría Política e Historia 2008.

⁵⁶ Ibidem

pequeña de casos como es la de los problemas de desempleo en diez Planes de Desarrollo, la forma de elección de sus casos se basa en la variable dependiente, utiliza conceptos empíricos con un nivel de abstracción de rango medio y utiliza técnicas cualitativas macro para confirmar relaciones entre variables⁵⁷.

Para ello, se definió primero el fenómeno macro político “desempleo” que se investigó (la variable dependiente); y segundo se realizó una selección intencional de aquellos casos de los Planes de desarrollo (Cinco Planes del período 1970 a 1990 y cinco del período 1991 a 2010) que presentaron el fenómeno “desempleo definido de manera que todos los casos muestren el mismo problema⁵⁸, pero no necesariamente las mismas causas.

1.2.2 La comparación de políticas públicas.

Señala Bulcourf que en los estudios de las ciencias sociales hay cuatro procedimientos básicos de control: experimental, estadístico, comparativo e histórico. El método comparativo es el procedimiento al que la Ciencia Política puede más fácilmente recurrir⁵⁹.

Bulcourf al proponer el método comparativo analiza por qué comparar, y explica que el estudio de las políticas públicas desde esta guía “*ejercita el análisis de políticas y procesos de gestión utilizando la comparación como método de control de resultados; se fortalece la capacidad analítica para evaluar experiencias de políticas en varios niveles geográficos: regional, nacional y subnacional, e incluso entre periodos históricos*”⁶⁰. En esta investigación en la cual se pretende analizar los períodos históricos: 1970 a 1989 con 1990 a 2010, se ajusta a lo que se busca.

Por este método, se incorporan elementos históricos, políticos, económicos y sociales de cada uno de los períodos para así comprender los diferentes tipos de

⁵⁷ RAGIN, Charles C. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. California: University of California Press, 1987.

⁵⁸ GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans-Dieter. Nuevo Manual de Ciencia Política. 2 tomos. Istmo, Madrid, 2001.

⁵⁹ Pablo A. Bulcourf y Nelson D. Cardozo. ¿POR QUÉ COMPARAR POLÍTICAS PÚBLICAS? Documento de Trabajo # 3 - Octubre de 2008, pablo_bulcourf@yahoo.com.ar

⁶⁰ Ibidem

evolución de las políticas públicas, así como los rasgos que en distintos contextos presentan los cambios en el rol de las organizaciones y del servidor público⁶¹.

Bulcourn, plantea adicionalmente que el enfoque comparado como campo es el agregado de las observaciones y estudios realizados por los politólogos sobre fenómenos similares en muchos países o por extensión, en diferentes regiones de un mismo país, y en este caso en diferentes épocas de un mismo país⁶².

Queda claro entonces que el enfoque comparativo como método significa la utilización de un método de control -la comparación- en la corroboración empírica de las hipótesis, formulación de preguntas problemas generalizaciones o teorías. Se trata entonces en definitiva, de una manera de confrontación empírica de los conceptos económicos y sociales que devienen de la aplicación de diferentes políticas a un mismo territorio. La comparación como método es, pues, un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos.

1.3 Desarrollo del Trabajo

1.3.1 Los periodos antes y después de la constitución del 91.

En las cuatro décadas del período 1970 a 2010, por una parte, la situación analizada evidenció que en el período 1970-1990, el desempleo promedió 10,6%, pero después, entre 1991 y 2010 aumentó y ha promediado 13%, alcanzando picos del 20% en 1999 y 2000. La pregunta aquí es : Y por qué cambió?.

Al comparar la estructura productiva de Colombia en esos dos períodos se encontró que esta también cambió, con un fuerte incremento del sector servicios, a costa de reducciones en la participación de los demás, exceptuando minería. La siguiente ilustración resume los cambios de estas décadas y se destacan dos períodos de cambios, uno antes de la Constitución de 1991, y, otro después de ésta.

⁶¹ Ibidem

⁶² Ibidem

Tabla 1. Crecimiento anual promedio por sectores.

	Periodo Pre Const. 1991		Periodo Post Const. 1991		Promedio
	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010	
Agricultura	4,5%	2,7%	1,8%	1,4%	2,6%
Minería	-3,1%	20,2%	7,0%	3,4%	6,9%
Industria	6,6%	2,7%	-0,1%	4,3%	3,4%
Construcción	4,0%	5,4%	-1,3%	8,1%	4,0%
Comercio	6,1%	2,4%	0,4%	5,2%	3,5%
Servicios	6,7%	3,8%	5,1%	3,2%	4,7%
PIB	5,8%	3,4%	2,9%	4,0%	4,0%

Fuente: DANE, FMI y Banco Mundial - Cálculos Fedesarrollo. Informe mensual No. 109 Mayo ,2011

Fuente. DANE 2011

Señala Fedesarrollo que desde 1970 el sector servicios ha incrementado su participación en el PIB en 10,5 puntos porcentuales (pps) y el minero-energético en 3,3 pps. En contraste, la industria ha perdido participación en cerca de 4,5 pps, pérdida que se dio principalmente durante la década de los noventa. Nótese que en las últimas cuatro décadas la disminución de participación de la industria en el PIB ha sido similar a la observada en el comercio y en la agricultura, mientras que en la última década ha sido ligeramente mayor la pérdida de participación del comercio y la agricultura que aquella de la industria. Es interesante resaltar que durante el período en consideración en casi todos los países de la región la pérdida de participación de la agricultura en el PIB ha sido menos marcada que en Colombia. En nuestro país ésta fue de 4,5 pps, los servicios han crecido a una tasa promedio anual de 4,7%, la industria al 3,4% y la agricultura al 2,6%. El sector que más ha crecido ha sido la minería (6,9% anual). De la ilustración se destaca que durante la década

2000 al 2010 el sector industrial creció a una tasa anual promedio de 4,3%, muy superior a las tasas observadas en las dos décadas precedentes⁶³.

La siguiente ilustración indica los resultados promedios del período 1970 a 1989, anterior a la Constitución de 1991 y que corresponde al período 1990 a 2010 y si bien se observan disminuciones en todos los sectores y en PIB, se debe analizar la forma como se desarrollan estos cambios con el objeto de determinar si estos corresponden a cambios de políticas que afectan el sector productivo y si estos cambios son los responsables de los aumentos en las tasas desempleo en el período post 1991.

Tabla 2. Comparación del crecimiento anual promedio de los períodos Pre constitución de 1991 -1970 a 1989- y post constitución de 1991 -1990 a 2010.

Comparación Crecimiento Anual Promedio			
Período Pre Constitución de 1991 versus Post 1991			
1970 a 1989 versus 1990 a 2010			
Sector	Pre 1991	Post 1991	Diferencia
Agricultura	3,60%	1,60%	-2,00%
Minería	8,55%	5,20%	-3,35%
Industria	4,65%	2,10%	-2,55%
Construcción	4,70%	3,40%	-1,30%
Comercio	4,25%	2,80%	-1,45%
Servicios	5,25%	4,15%	-1,10%
PIB	4,60%	3,45%	-1,15%

Fuente: Informe Fedesarrollo 109 Mayo 2011

Fuente. Fedesarrollo 2011.

⁶³ Ver Informe Fedesarrollo 109, pág. 8 , Mayo 2011

2. DESEMPLEO EN COLOMBIA

Desde 1999 en materia laboral, Colombia se ha consolidado como uno de los países de la región con mayor tasa de desempleo. En el período 1970-1990, el desempleo promedió 10,6%; después de 1991, ha promediado 13%, alcanzando picos del 20% en 1999 y 2000. En el resto de Latinoamérica, el desempleo pasó de un promedio de 7,4% en el primer período a 8,7% en el segundo.

Este capítulo analiza los estudios de desempleo realizados en Colombia, los realizados por dos Misiones internacionales, la situación actual del desempleo en Colombia y América Latina, y las posibles causas del desempleo colombiano.

2.1 Estudios sobre el desempleo

Se han considerado importantes en el contexto de esta investigación los estudios de la Comisión de Estudios para la Reforma de las Instituciones Laborales de 1990 y los estudios realizados sobre del Mercado de Trabajo en Colombia -Hechos, tendencias e instituciones – auspiciado por la Junta Directiva del Banco de la República a Arango & Hamann y editado en el 2012,

2.1.1 Los estudios de la Comisión de Estudios para la Reforma de las Instituciones Laborales de 1990.

Respecto de los estudios de La Comisión de Estudios para la Reforma de las Instituciones Laborales de 1990, se anota que si bien los últimos treinta años han sido fructíferos en la provisión de nuevas instituciones laborales y varias de ellas han enfatizado el sello protector del trabajo, como ocurrió al expedirse la Carta de 1991, otras, sin descuidar la protección del trabajo, han procurado dotar al mercado laboral de una mayor flexibilidad numérica, como ocurrió con las leyes 50 de 1990 y 789 de

2002, o de una nueva concepción de la protección social, como ocurrió también con la Ley 789 de 2002.⁶⁴ Los principales estudios y los resultados de estos, se destacan a continuación:

2.1.2 Estudios compilados sobre el Mercado De Trabajo En Colombia -Hechos, Tendencias e Instituciones

Al analizar los estudios realizados sobre del Mercado de Trabajo en Colombia - Hechos, tendencias e instituciones - solicitado por la Junta Directiva del Banco de la República a Arango & Hamann y editado en el 2012, los planteamientos para resolver la problemática del desempleo buscan desmontar aquellos aspectos relacionados con el salario mínimo, los llamados impuestos a la nómina y consideran que mediante el desmonte de estas instituciones protectoras del trabajo de los trabajadores de menos ingresos, se pretende aliviar el desempleo, sin tener en cuenta que las causas del desempleo se relacionan con factores estructurales como los listados y analizados por las misiones de la OIT en 1970 y la Chennery en 1986.⁶⁵

El marco institucional y regulatorio, en el cual se dan las relaciones entre empleados y empleadores, el Desempeño de largo plazo y corto plazo constituyen la base del análisis mercado de trabajo en Colombia hechos, tendencias e instituciones de Luis Eduardo Arango y Franz Hamann , colección de estudios auspiciados por el Banco de la República Colombia, 2012.

Las instituciones laborales colombianas. Mauricio Avella⁶⁶, relata el surgimiento de las principales instituciones laborales, inclusive antes de 1990, tales como el contrato de trabajo, la jornada laboral, el salario mínimo y la tributación sobre la nómina, entre las más importantes, e ilustra las reformas laborales de las últimas dos décadas. Concluye que los últimos veinte años han sido fructíferos en la provisión de

⁶⁴ Luis Eduardo Arango y Franz Hamann. El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República, 2012.

⁶⁵ Luis Eduardo Arango y Franz Hamann. El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República, 2012.

⁶⁶ Mauricio Avella Gómez Las instituciones laborales colombianas. Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990

nuevas instituciones laborales, como el subsidio al empleo y la protección al desempleado, las cuales se han debatido entre el carácter protector del trabajo y la mayor flexibilidad laboral.

El mercado laboral colombiano. Hugo López⁶⁷ examina, examina entre 1984 y 2010, las principales tendencias del mercado laboral colombiano. Una de sus conclusiones más importantes es que el nivel del salario mínimo no está ayudando a los más pobres, pero sí obstaculiza la generación de empleo moderno no calificado.

Dinámica del desempleo urbano en Colombia. Francisco Lasso⁶⁸ analiza, los flujos entre diferentes grupos de trabajadores y muestra que el desempleo varía sustancialmente a lo largo del tiempo al interior de los mismos. Sugiere que es mayor la incidencia de la pérdida de empleo de los asalariados con respecto a los no asalariados y señala que en la crisis de finales de los años noventa, 18% de los asalariados perdieron su empleo frente a solo 7% de los no asalariados, tasas muy superiores a 9% y 2%, respectivamente, registradas antes de tal crisis. Más recientemente, la pérdida de empleo ha estado alrededor de 13% para los asalariados y 6% para los no asalariados. El cierre de la primera parte presenta evidencia de la disparidad de los indicadores del mercado laboral cuando se reportan por ciudad.

Mercado de trabajo de Colombia. Luis Eduardo Arango⁶⁹, construye rangos de variación de la tasa global de participación, la tasa de ocupación y la tasa de desempleo en cada momento del tiempo para mostrar diferencias entre ciudades, que lo llevan a preguntarse si el mercado de trabajo de Colombia es realmente una pieza homogénea. Apoyado muchos indicadores, el autor se pregunta si las medidas de política económica deben ser únicas para todo el país, o si podrían ser aplicadas en distintos momentos y grados de intensidad a lo largo de las regiones.

⁶⁷ Hugo López Castaño El mercado laboral colombiano: tendencias de largo plazo

⁶⁸ Francisco Javier Lasso V. La dinámica del desempleo urbano en Colombia

⁶⁹ Luis Eduardo Arango Thomas Mercado de trabajo de Colombia: suma de partes heterogéneas

Cambio tecnológico y desigualdad de salarios .Carmiña Vargas⁷⁰, presenta evidencia del comportamiento creciente del salario de los trabajadores con educación superior en relación con el de quienes solo tienen bachillerato completo. Según Vargas, aunque la oferta de trabajadores calificados ha aumentado, la demanda lo ha hecho aún más, en especial en los últimos años.

Beneficios tributarios al capital. Franz Hamann, Luis Ignacio Lozano y Luis Fernando Mejía⁷¹, cuantifican, condicionado a una parametrización específica, el impacto macroeconómico del beneficio tributario al capital establecido en Colombia en 2003. Sus hallazgos indican que hay ganancias importantes en términos de bienestar, acumulación de capital y empleo al fijar el beneficio tributario al capital de forma permanente, sin considerar cómo el gobierno reajuste su presupuesto.

Demanda laboral en la industria manufacturera. Carlos Medina, Emma Monsalve, Christian Posso y Jorge Tamayo⁷² analizan la demanda de trabajo en el sector manufacturero. Los resultados de su muestran que el empleo industrial, en especial el no obrero, es altamente persistente y sensible al producto de la firma. Encuentran, también, que la respuesta del empleo obrero a su salario es significativamente mayor que la estimada para el empleo no obrero. El desequilibrio entre oferta y demanda a los salarios vigentes sugiere que el valor promedio de la Nairu para el período 1984-2010 fue de 10,8%. Para un período más reciente: 1999-2010, cuando se adoptó el esquema de metas de inflación, una tasa comparable ronda el 11,8%.

Inflación y desempleo en Colombia. Luis Eduardo Arango, Andrés García y Carlos Esteban Posada⁷³, ponen en cuestión la relevancia de las reformas de los años 2000, dado que aún seguimos observando niveles de desempleo de largo plazo en niveles que oscilan entre 10% y 11%, como los que se habían encontrado antes del

⁷⁰ Carmiña O. Vargas Cambio tecnológico y desigualdad de salarios: Colombia, 1984-2010

⁷¹ Franz Hamann, Ignacio Lozano y Luis Fernando Mejía Sobre el impacto macroeconómico de los beneficios tributarios al capital

⁷² Carlos Medina, Christian M. Posso, Jorge A. Tamayo y Emma Monsalve Dinámica de la demanda laboral en la industria manufacturera colombiana 1993-2009: una estimación panel VAR

⁷³ Luis Eduardo Arango, Andrés García Suaza y Carlos Esteban Posada Inflación y desempleo en Colombia: Nairu y tasa de desempleo compatible con la meta de inflación 1984-2010

año 2001, según las referencias citadas en el artículo. Es posible que dichas reformas no hayan sido lo suficientemente profundas o que sus efectos hayan sido compensados por otros fenómenos de ocurrencia en el mercado de trabajo.

El fenómeno de la informalidad .El fenómeno de la informalidad, el cual alude a un sector de la producción que opera en condiciones irregulares en cuanto al cumplimiento de normas tributarias y laborales, y que es tanto o más preocupante que el desempleo en sí mismo, fue analizado por Carlos Esteban Posada y Daniel Mejía⁷⁴, por un lado, y Franz Hamann y Luis Fernando Mejía, por otro. Posada y Mejía, con el artículo “Informalidad: teoría e implicaciones de política”, explican la coexistencia de producciones formal e informal y muestran que hay un grado óptimo de imposición estatal de normas públicas que son acatadas por el sector formal y violadas por el informal. Los autores sugieren que, si la tarifa efectiva de impuestos se aparta de la óptima, las producciones total y formal serán inferiores a las que podría alcanzar la sociedad.

Formalizando la informalidad. Hamann y Mejía⁷⁵ muestran cómo el tamaño de la informalidad depende de los costos y beneficios estáticos y dinámicos asociados con la operación en cada uno de los dos sectores (que incluyen los costos salariales, las tasas impositivas, los costos de crear y liquidar una empresa formal y la posibilidad de acceder al sistema financiero). Los resultados de Hamann y Mejía sugieren que el marco legal vigente en Colombia en el período analizado actuó como una barrera importante para la formalización. Más específicamente, encuentran que reducciones en los costos de operar en el sector formal, en especial las reducciones en los costos de crear una empresa, pueden aumentar considerablemente la formalidad. El análisis del mercado de trabajo en su componente más sensible al ciclo económico se nutre de varias investigaciones, las cuales conforman la tercera parte del libro.

⁷⁴ Esteban Posada y Daniel Mejía Informalidad: teoría e implicaciones de política

⁷⁵ Franz Hamann y Luis Fernando Mejía Formalizando la informalidad empresarial en Colombia

Asimetrías del empleo y el producto. Andrés González, Sergio Ocampo, Diego Rodríguez y Norberto Rodríguez⁷⁶, analizan, en dos etapas, las asimetrías del empleo y el producto. Muestran que choques tecnológicos reducen el empleo, un resultado por lo menos controversial. Se desprende del estudio de González y sus coautores, que la política económica debe atacar las distorsiones e imperfecciones del mercado laboral, apuntando hacia su flexibilización. Choques fuertes y frecuentes de productividad que inducen caídas en el empleo pueden volverse persistentes, dadas estas imperfecciones.

Asimetrías de la demanda de trabajo. La demanda de trabajo, tanto de empleo moderno calificado como no calificado, a lo largo del ciclo exhibe un comportamiento asimétrico, hecho del cual se ocupa la investigación llevada a cabo por Jorge Tamayo⁷⁷. El autor muestra que, en los períodos de recuperación, aumentos del producto interno bruto (PIB) coinciden con caídas en el empleo moderno no calificado y contracciones del PIB acompañan aumentos del empleo moderno no calificado.

Flexibilidad de Los salarios reales. Luis Eduardo Arango, Nataly Obando y Carlos Esteban Posada⁷⁸, presentan evidencia de que los salarios reales son flexibles en algunos sectores económicos, grupos poblacionales y coberturas geográficas, mientras que en otros sectores, grupos y coberturas la evidencia sugiere que los salarios reales podrían no serlo. El punto de esta investigación es que, si se da espacio a la oferta de trabajo y a los choques al salario de reserva, por ejemplo, los salarios que parecen rígidos podrían no serlo y problemas de identificación (en un sentido econométrico) podrían ser utilizados de manera beneficiosa para la comprensión de la dinámica del mercado de trabajo. Una implicación importante de este artículo es que, dada la existencia del sector informal, el salario mínimo real no constituye rigidez real del mercado de trabajo en sentido tradicional, ya que no

⁷⁶ Andrés González, Sergio Ocampo, Diego Rodríguez y Norberto Rodríguez. Asimetrías del empleo y el producto, una aproximación de equilibrio general.

⁷⁷ Jorge Andrés Tamayo Castaño. Asimetrías en la demanda por trabajo en Colombia: el papel del ciclo económico

⁷⁸ Luis Eduardo Arango, Nataly Obando y Carlos Esteban Posada. Los salarios reales a lo largo del ciclo económico en Colombia

genera desempleo sino un aumento de la informalidad. Motivados en el hecho de que los colombianos tienen una mayor disposición aparente a movilizarse más hacia otros países que hacia otras ciudades.

Los migrantes internos. Juan David Barón⁷⁹ analiza la sensibilidad de la oferta de migrantes internos a las condiciones del mercado laboral en las principales ciudades de Colombia entre 2001 y 2006. Los hallazgos muestran que los migrantes recientes sí tienden a dirigirse hacia las ciudades principales que presentan las mejores condiciones laborales para las habilidades que ellos poseen. Sin embargo, estos movimientos no alcanzan a modificar las persistentes diferencias en las condiciones laborales entre ciudades.

Salario mínimo y los parafiscales. Camilo Mondragón, Ximena Peña y Daniel Wills⁸⁰ analizan la incidencia del salario mínimo y los parafiscales en los salarios de los sectores formal e informal, una vez se toma en cuenta el ciclo económico de los hogares. En tal sentido, presentan evidencia de que aumentos tanto en los costos no salariales como en el salario mínimo disminuyen los salarios de todos los trabajadores. Por un lado, los ingresos de los trabajadores formales e informales caen al subir los costos no salariales. Así mismo, los ingresos de los informales caen con incrementos en el salario mínimo. En el sector formal, aumentos en el salario mínimo incrementan los ingresos del tercio de trabajadores con menores salarios y disminuyen los ingresos de las dos terceras partes con mayores ingresos. Sus hallazgos apuntan a que el mercado de trabajo considerado en sus dimensiones formal e informal no son dos segmentos independientes.

Determinantes del subempleo. Rafael Puyana, Mario Ramos y Héctor Zárate⁸¹, verifican la sensibilidad del subempleo a la tasa de desempleo; sin embargo, uno de

⁷⁹ Juan D. Barón Sensibilidad de la oferta de migrantes internos a las condiciones del mercado laboral en las principales ciudades de Colombia

⁸⁰ Camilo Mondragón Vélez, Ximena Peña y Daniel Wills Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia

⁸¹ Rafael Puyana, Mario Ramos y Héctor Zárate Determinantes del subempleo en Colombia: un enfoque por medio de la compensación salarial

sus hallazgos más importantes es que los “subempleados por insuficiencia de horas” ganan más por hora que los “plenamente ocupados”. La razón detrás de este diferencial es la existencia de incertidumbre y riesgo sobre los salarios de aquellas personas que no cuentan con un contrato pleno. En tal sentido, los resultados indican que existe una compensación salarial a los “subempleados por insuficiencia de horas”, mostrando que para este grupo los salarios por hora compensan la incertidumbre asociada con el subempleo.

Incidencia de las remesas externas en el mercado de trabajo. Luis Eduardo Arango, Paola Montenegro y Nataly Obando destacan que los ingresos (no laborales, para sus receptores) son importantes en todo el país y son un determinante de la participación laboral una vez se hacen los controles usuales.

Los choques de productividad y el desempleo. Juan José Echavarría, Enrique López, Sergio Ocampo y Norberto Rodríguez muestran la pertinencia de los choques de productividad, de demanda y de oferta laboral una vez se toman en cuenta los movimientos de variables exógenas como el salario mínimo y los costos no salariales, incluyendo los parafiscales. Encuentran que los choques estructurales identificados desempeñan un papel preponderante en la dinámica del desempleo en Colombia, y que los choques de participación laboral y de demanda agregada son los más importantes en este sentido.

Impactos de los impuestos sobre la nómina. Jesús Botero⁸² analiza el desempleo y la informalidad. Evalúa el impacto de: i) la eventual eliminación de los aportes parafiscales sobre la nómina; ii) una política alternativa de manejo del salario mínimo, que elimine su incremento gradual en términos reales; iii) la eliminación de los descuentos tributarios sobre la inversión en activos fijos, y iv) la implementación de una política pública de fomento a la educación superior orientada a los grupos de menores ingresos. Sus resultados indican que la elevación del salario mínimo real (a una tasa anual de 1,5%) le cuesta al país 390.000 empleos en un horizonte de cinco

⁸² Jesús Botero García. Desempleo e informalidad en Colombia: un análisis de equilibrio general computable

años, y no tiene un impacto importante sobre la pobreza ni sobre la distribución del ingreso. Eliminar los parafiscales permite la creación de 350.000 empleos directos y si se aumenta el IVA para compensar la reducción de los parafiscales el aumento es tan solo de 171.000.

2.1.3 Principales hallazgos de las investigaciones sobre el mercado de trabajo en Colombia hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República Colombia, 2012⁸³.

Entre las contribuciones más importantes de este conjunto de investigaciones están las siguientes:

Productividad Laboral. La baja productividad laboral de la mano de obra de poca calificación es una característica predominante del mercado de trabajo en Colombia. Esto se hace evidente, al observar el tamaño del sector informal y los obstáculos que introduce a la generación de empleo formal no calificado un salario mínimo ubicado por encima del nivel de equilibrio. En tal sentido, el nivel del salario mínimo no está ayudando a los más pobres.

La informalidad. Además de un salario mínimo superior al salario de equilibrio, la informalidad en Colombia está asociada con los altos costos de crear una empresa (formal), una estructura tributaria inconveniente y unas contribuciones parafiscales inadecuadas.

El cambio en la composición sectorial de la producción. El cambio en la composición sectorial de la producción que se ha observado en las últimas tres décadas se ha traducido en mayor demanda de trabajo calificado. Como consecuencia, los salarios de las personas con mayor nivel educativo han aumentado.

⁸³ Luis Eduardo Arango y Franz Hamann. El mercado de trabajo en Colombia hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República Colombia, 2012

Problemas que no permiten que baje significativamente la tasa de desempleo.

A juzgar por el nivel de la tasa de desempleo estructural, Nairu, (10,8% en promedio para el período 1984-2010), el mercado de trabajo adolece de problemas que no permiten que baje significativamente sin que aparezcan efectos colaterales como la inflación. Dado que su nivel es más alto que los calculados antes de 2001, las reformas laborales adelantadas al comienzo de la década de 2000, o bien no parecen haber surtido los efectos esperados o los mismos fueron contrarrestados por otras decisiones u otros choques.

Relaciones subempleo y desempleo. El subempleo es sensible a la tasa de desempleo; sin embargo, los subempleados por horas tienen mayores ingresos salariales por hora que los empleados plenos.

Incidencia de choques de productividad. El mercado de trabajo está caracterizado por unas dinámicas de corto plazo, según las cuales la naturaleza de los choques (de productividad, demanda agregada y oferta laboral) y los cambios en las variables exógenas (términos de intercambio, salario mínimo y costos diferentes del salario) son determinantes: los primeros de la tasa de desempleo y los segundos del salario real.

Homogeneidad del mercado laboral. Desde el punto de vista geográfico, el mercado de trabajo de Colombia parece heterogéneo, con poca movilidad interna de la mano de obra e importantes diferencias en las tasas de desempleo, ocupación y participación entre ciudades. Por tanto, son muchos los aspectos que se deben investigar en el nivel regional o local para explicar por qué se encuentran unas diferencias tan grandes en los indicadores del mercado de trabajo y determinar, entre otras cosas, la conveniencia de proponer y adoptar políticas particulares a ciertas regiones, ya que no todas podrían requerir las mismas prescripciones al mismo tiempo ni con la misma intensidad.

Los estímulos al capital y empleo. Los estímulos al capital no necesariamente reducen el empleo en el corto plazo; por el contrario, en el largo plazo la mayor escala del capital podría, bajo ciertas circunstancias, estimularlo.

Cambios en los ingresos no laborales. Los movimientos en la oferta laboral causados por los cambios en los ingresos no laborales (como las remesas) afectan el salario real tanto así que podrían hacerlo lucir como rígido. Si la política monetaria se diseña con base en dicha apariencia del salario real (p.e. la curva de Phillips se sustenta en tal rigidez), podría resultar inadecuada.

La flexibilización del mercado laboral. La política económica debe procurar la flexibilización del mercado laboral ya que, de otra manera, choques fuertes y frecuentes de productividad podrían inducir caídas persistentes en el empleo.

Nuevas instituciones laborales. En los últimos veinte años se han creado nuevas instituciones laborales (subsidio al empleo y protección al desempleado, etc.), que se mueven entre el carácter protector del trabajo y la mayor flexibilidad laboral.

2.1.4 Los estudios de otros investigadores que contradicen los hallazgos relacionados con las causas del desempleo indicadas por los expertos del Banco De La Republica.

Las investigaciones de Donald J. Robbins⁸⁴ indican que ciertamente el bajo ritmo de crecimiento del empleo, los altos niveles del desempleo antes de 1994 y el rápido aumento de la tasa de desempleo a partir de 1994 en Colombia constituyen la principal fuente de preocupación vigente. Señala que dado que las reformas laborales y la reducción del salario mínimo han sido vistos como posibles soluciones a los problemas de empleo y desempleo, en su investigación sobre el impacto de las leyes laborales y el salario mínimo sobre los salarios, el empleo y el desempleo en

⁸⁴ Donald J. Robbins. Empleo y desempleo en Colombia: el impacto de la legislación laboral y de las políticas salariales (1976-1999) , Colección documentos de economía, 2003

Colombia, en particular para el período 1976-1999, encuentra que los cambios en la legislación laboral y en el salario mínimo y la supuesta rigidez en la fijación de salarios no fueron los responsables del aumento del desempleo a partir de 1994.

Evidencia que tampoco hubo un excesivo crecimiento en los costos laborales totales que haya disminuido la creación de empleo o aumentando la tasa de desempleo y concluye que estos análisis indican que al modificar tan sólo los factores analizados relacionados con las reformas laborales o el salario mínimo no se puede resolver el problema del desempleo en Colombia en el corto o en el mediano plazo. Recomienda que para resolver los problemas de baja productividad, estancamiento y desempleo, resulta de igual o mayor importancia la reforma del sector financiero, la regulación anti-monopolio, las políticas keynesianas para reactivar la economía y la mayor eficiencia en la provisión de servicios financiados vía costos laborales no salariales⁸⁵.

- **Respecto de Los impactos de las leyes laborales sobre el empleo⁸⁶**

Robbins hizo una síntesis histórica de las leyes laborales y una evaluación crítica de la literatura previa acerca del impacto de éstas sobre el empleo y el desempleo. Señala que no hay un consenso en la literatura previa respecto a los impactos de las leyes laborales o el salario mínimo sobre el empleo. Igualmente, a juicio de este autor, tal como se discute en sus estudios, esta literatura no proporciona evidencia contundente de que las leyes laborales o el salario mínimo hayan tenido importantes efectos negativos sobre el empleo o hayan aportado a los altos niveles de desempleo, ni antes ni después de 1994⁸⁷.

⁸⁵ Ibidem

⁸⁶ Nota. Robbins destaca que la reforma laboral de 1990 (Ley 50 de 1990) tuvo como principal objetivo flexibilizar el mercado laboral, eliminando la "doble retroactividad" de las cesantías - al estipular que la cesantía debe liquidarse anualmente sobre la base del salario recibido ese año-, así como facilitar la contratación y el despido de los trabajadores, disminuyendo la incertidumbre sobre el pago de prestaciones al momento de retiro del trabajador. Esta reforma disminuyó el costo de las cesantías en un 4.2% aproximadamente, creó los fondos de cesantías y para el caso de los trabajadores de 10 o más años de antigüedad, aumentó las indemnizaciones en un 30% aproximadamente. Por otra parte, se creó el salario integral para los trabajadores que devengaran más de 10 salarios mínimos, reduciendo así los costos laborales no salariales para el empleador. Con la reforma laboral también mejoraron otras condiciones para los trabajadores en materia de negociaciones colectivas y libre asociación. No obstante, el efecto de estas mejoras fue leve dado el bajo nivel de sindicalización en Colombia.

⁸⁷ Donald J. Robbins. Empleo y desempleo en Colombia: el impacto de la legislación laboral y de las políticas salariales (1976-1999) , Colección documentos de economía, 2003

Al efecto presenta un estudio cuyo objetivo principal es el de analizar si los salarios subieron más rápido que la productividad de los trabajadores, debido a la indexación o a las presiones sindicales, y si de esta forma hubieran podido contribuir a los altos niveles de la tasa de desempleo antes o después de 1994. Como un segundo objetivo analiza si los salarios fueron flexibles, presentando una tendencia a la baja cuando subieron los costos laborales no salariales en los 1990's, o si la rigidez salarial en combinación con los mayores costos no salariales pudo haber disminuido la creación de empleo.⁸⁸

Robbins, examinando tres grupos de trabajadores, según su nivel de capital humano, para las principales ciudades colombianas, obtuvo tres hallazgos principales: (1) en los catorce años a partir de 1985, los índices de salarios reales para los tres grupos de trabajadores fueron casi constantes; (2) los costos totales incluyendo costos no salariales no crecieron más rápido que la productividad; y, (3) se encontró que los salarios bajaron cuando aumentaron los costos no salariales asociados a las reformas en la legislación laboral entre 1993 y 1996, lo cual es consistente con la teoría de un mercado laboral con salarios flexibles.

Estos hallazgos demuestran que ni una excesiva rigidez en la fijación de los salarios ni las reformas laborales de los 90's tuvieron importantes efectos negativos sobre la creación del empleo, lo que contradice los planteamientos de autores como los compilados por Arango y Hamman⁸⁹ para el Banco de la República.

- **Respecto de los resultados obtenidos por Robbins en la incidencia del Salario Mínimo en el empleo**

Para analizar este aspecto, este autor primero sintetiza la literatura empírica y teórica reciente en la cual se plantea como un aumento en el salario mínimo no

⁸⁸ Ibidem

⁸⁹ Luis Eduardo Arango y Franz Hamann El mercado de trabajo en Colombia hechos, tendencias e instituciones de la República Colombia, 2013

necesariamente tiene un efecto negativo sobre el empleo. Analizando series de tiempo de la tasa de ocupación de los no calificados (empleo de no calificados dividido por la población de no calificados en edad de trabajar) para las siete principales ciudades colombianas entre 1976-1999, la evidencia empírica indica que el salario mínimo real en Colombia en este período no tuvo un impacto negativo sobre el empleo. De hecho encuentra que el salario mínimo real subió cincuenta por ciento entre 1976 y 1985, y después bajó progresivamente, cayendo quince por ciento entre 1985 y 1995. Agrega que a pesar de que el salario mínimo después subió aproximadamente ocho por ciento entre 1995 y 1999, nunca recuperó el nivel alcanzado en 1985^{90 91}.

Se concluye por parte de este autor que tampoco el salario mínimo no tuvo un importante impacto negativo sobre la tasa de desempleo en Colombia durante este período. Esta conclusión se basa en varios factores. Primero, la conclusión de los análisis con el salario mínimo real y con el índice de Kaitz indica que el salario mínimo no tuvo un importante efecto negativo sobre el empleo. Segundo, la tasa de desempleo comenzó a aumentar antes del aumento en el salario mínimo real. Tercero, los aumentos del salario mínimo real y el índice de Kaitz fueron relativamente pequeños: tanto el salario mínimo real como el índice de Kaitz se mantuvieron muy por debajo de sus niveles más altos, en 1985 y 1976 respectivamente.

Los resultados de los estudios de Robbins son indicativos que las explicaciones sobre la incidencia del salario mínimo en el empleo presentado en los estudios que recientemente se vienen adelantando por parte del Banco de la República y Planeación Nacional deben verificarse para determinar su confiabilidad.

^{90 90} La reforma de la seguridad social (Ley 100 de 1993) modificó el sistema de pensiones y el régimen de salud incrementando las cotizaciones a la seguridad social, entre otras; entre 1993 y 1996, los aportes por parte del empleador y del trabajador a los sistemas de salud y pensiones aumentaron en un 12%.

⁹¹ Donald J. Robbins. Empleo y desempleo en Colombia: el impacto de la legislación laboral y de las políticas salariales (1976-1999), Colección documentos de economía, 2003

- **Respecto de Incidencia de La Reforma Laboral de 2002 sobre el empleo**

Este segmento del estudio de Robbins contempla el posible impacto de dos aspectos de la reforma laboral de 2002: las contribuciones para-estatales y los costos de horas extras y nocturnas⁹². Varios aspectos son importantes⁹³:

Primero, la experiencia de otros países indica que no se debe esperar que las reformas laborales puedan ser una fuente de rápida recuperación del empleo o de una caída en la tasa de desempleo. La experiencia europea indica que los altos niveles de desempleo en Europa a partir de 1975 y su larga duración fueron causados por factores de igual o mayor importancia que la legislación laboral, entre otros, una caída en la tasa de crecimiento tecnológico, un sesgo en el cambio tecnológico hacia capital, y los altos y crecientes niveles de concentración industrial. La experiencia chilena también indica que el impacto de las reformas laborales puede ser pequeño y lento; en Chile el mercado laboral fue dramáticamente flexibilizado en 1973, mientras que la tasa de desempleo se mantuvo muy alto hasta el final de los 1990's, momento en el cual cayó debido principalmente al crecimiento de las exportaciones.

⁹² El salario mínimo es fijado por la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales creada en la Constitución de 1991, pero constituida más tarde con la Ley 278 de 1996. Esta Comisión está conformada por representantes del sector gremial, el gobierno y los trabajadores. En caso de no existir un acuerdo entre las tres partes, el gobierno fija el salario mínimo por decreto. La legislación colombiana no obliga a aplicar los mismos criterios de fijación del salario mínimo a los salarios mayores al mínimo del sector privado. El aumento o disminución del nivel de estos salarios es legalmente decisión del patrono. La fijación del salario mínimo se ha venido haciendo de acuerdo a la inflación rezagada, no existiendo una reglamentación clara sobre los criterios para el reajuste del salario mínimo según la productividad. En la mayoría de años recientes el gobierno fijó los aumentos en el salario mínimo por decreto. Entre 1996 y 1999 la fijación del salario mínimo debía hacerse de acuerdo a la meta de inflación esperada, pero esto no se aplicó en la realidad. En el caso de los otros salarios, no existe una reglamentación clara para su fijación.

⁹³ Donald J. Robbins. Empleo y desempleo en Colombia: el impacto de la legislación laboral y de las políticas salariales (1976-1999) , Colección documentos de economía, 2003

Segundo, respecto de las Contribuciones para-estatales – Esta parte analiza dos aspectos de las reformas laborales del 2002: contribuciones para-estatales y costos de horas extras y nocturnas. Se concluye que los cambios en las contribuciones para-estatales en la reforma laboral de 2002 no ofrecen mucho estímulo para la creación de empleo. Esto se debe a que la reducción en las contribuciones a los para-estatales se aplica para grupos demográficos pequeños y para nuevos empleos. Estas reformas solo tendrán efectos pequeños y solamente después de una reactivación económica.

Tercero, respecto de Horas extras y nocturnas - Los cambios que reducen los costos por horas nocturnas y horas extras tampoco proveen un estímulo importante para la creación de empleo.

Cuarto, frente a un aumento en la demanda incierta, los empleadores tendrán una preferencia por aumentar las horas extras y nocturnas, versus la expansión del empleo; las reducciones en los sobrecostos para horas extras y nocturnas reforzarían este efecto. Por otro lado, se argumenta que el uso en las fábricas de las jornadas extendidas es más importante cuando hay escasez de capital físico, mientras que después una larga recesión, Colombia cuenta con un superávit de capital físico. Con un exceso de capital físico las empresas tienden a aumentar el empleo y no a recurrir a horas extras y nocturnas, a pesar de que la reforma laboral disminuya sus costos.

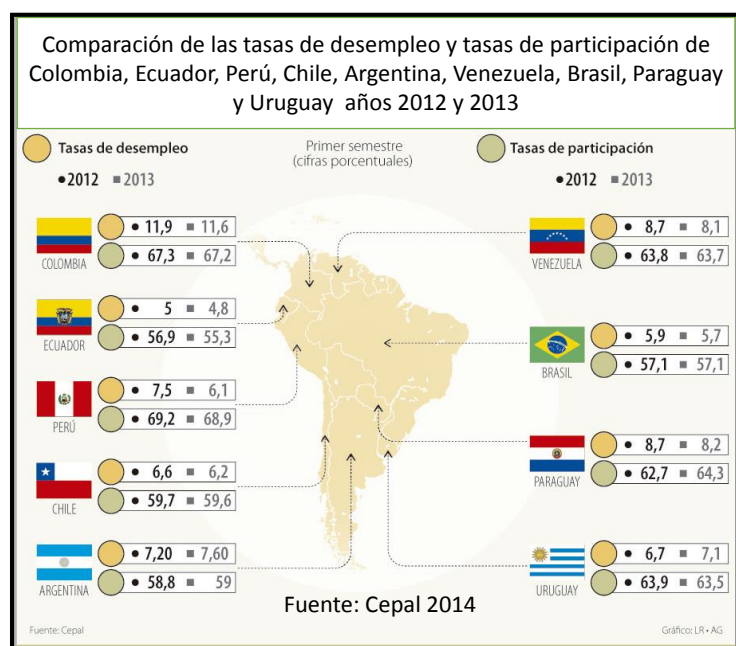
Entonces, en el corto plazo, con un precario aumento de la demanda, el efecto del exceso de capital tendería a neutralizar otros efectos. En el mediano plazo, la demanda que sostenía la reforma no tendría ningún efecto hasta que se agotara el exceso de capital físico. De esta forma, la reducción en el costo de las horas extras y nocturnas solo tendría un efecto importante después de encaminar la recuperación. En síntesis, la reforma no proveería un estímulo importante para la recuperación y no estimularía la creación de empleo

2.2 Desempleo en Colombia y América Latina

2.2.1 La situación actual del desempleo en Colombia versus el desempleo de otros países de América Latina.

Según la CEPAL, la tasa de desempleo de América Latina decrecería a 6,2%, pero se evidencia que Colombia presenta el más alto índice de desocupación con 11,6% urbano al establecer el consolidado de cifras del primer semestre del 2013, y por ello aclara que a pesar de que el dinamismo de la economía global bajó y hubo una alta volatilidad en los mercados financieros⁹⁴. La siguiente ilustración resume la situación de estos parámetros en América Latina.

Ilustración 2. Comparación de las tasas de desempleo y de participación.



Fuente. Cepal, 2014.

⁹⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). informe 'Coyuntura laboral de América Latina y el Caribe n.º 9, 2014

Como se observa, los países con mejores índices de desocupación en esta área siguen siendo Ecuador con 4,8%, Brasil con 5,7%, Perú con 6,1% y Chile con 6,2%. No obstante, Argentina y Uruguay según la CEPAL, su tasa de desempleo urbano para el primer semestre del año aumentó. Para el caso de los argentinos hubo un incremento pasando de 7,2% a 7,6%, y en el mismo sentido, hay más uruguayos desempleados, el indicador aumentó de 6,7% a 7,1%.

Se indica que la tasa de Colombia también bajó puesto que el año anterior tenía una cifra de 11,9%. Ante este tema, Juan Carlos Ramírez, director de la CEPAL en Colombia dice que “a pesar de la tasa, una mayor ocupación significa mejores efectos en la economía, puesto que con menos desempleo y mayor participación, se está combatiendo de frente la pobreza y se está luchando por la inclusión social, la cual favorece el bolsillo de los viejos y nuevos asalariados. Lo que apunta a un mejor desarrollo, y esto es lo que pasa en la región y su crecimiento”⁹⁵.

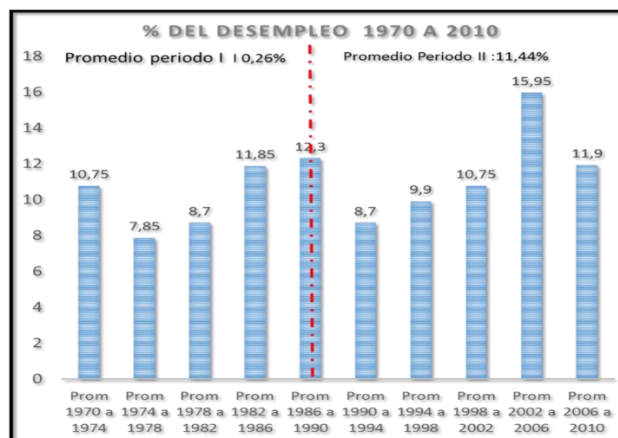
2.2.2 Comparación del desempleo en el período pre constitución de 1991 -1970 a 1989 y post Constitución de 1991- 1990 a 2010.

Como se observa en la ilustración, durante el periodo 1970 a 1990 Colombia promedió un nivel de desempleo de 10.26%. En el resto de América Latina los países promediaron un nivel de 7.4%⁹⁶. Después de 1991, para el periodo 1990 a 2010, promedió 11.44 %, alcanzando picos del 20% en 1999 y el 2000. En el resto de Latinoamérica, el desempleo tuvo un promedio de 8,7% en el período 1990 a 2010.

Ilustración 3. Comparación del desempleo en el período pre constitución de 1991 - 1970 a 1989 y post Constitución de 1991- 1990 a 2010.

⁹⁵ *Ibidem*

⁹⁶ Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 2008



Fuente: Elaboración del autor con datos DANE

2.3 Misiones internacionales y sus estudios dirigidos a establecer las causas y posibles soluciones al desempleo estructural.

Los estudios elaborados por la Misión de la OIT en 1970 y la Misión Chenery en 1986, son importantes ya que se refirieron a la problemática de las altas tasas de desempleo en Colombia.

2.3.1 La Misión de la Organización internacional del Trabajo -OIT- en 1970.

La Misión de la OIT fue contratada en 1970 por el gobierno nacional para estudiar las condiciones del mercado laboral de entonces. Este trabajo en el análisis de los factores del desempleo, dedicó un capítulo a la legislación laboral, cuyos alcances la Misión calificó como complejos y cuya discusión y tratamiento no estuvo libre de controversias. Se trataron temas como el de la estabilidad en el empleo, las prestaciones, el concepto de unidad de empresa, y los horarios de trabajo⁹⁷.

Para investigarlo fue invitada a Colombia una Misión de la OIT, como parte del Programa Mundial de Empleo, liderado por dicha institución⁹⁸. En el documento final,

⁹⁷ Luis Eduardo Arango y Franz Hamann. El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República, 2012

⁹⁸ Tal programa se inició en 1967 en la 51 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Como parte de la agenda se dispuso que habría misiones piloto a países, con el concurso de organismos internacionales. Aceptada la invitación, el mandato

intitulado “Hacia el pleno empleo”, las proyecciones de esta variable para los siguientes tres lustros, fueron entregadas a las autoridades colombianas⁹⁹.

La misión señaló que de un total aproximado de tres millones de personas que integraban la fuerza de trabajo urbana en Colombia, cifró en medio millón las que buscaban trabajo infructuosamente. Agregó que se podía calcular que otros tantos que deseaban trabajo no lo buscaban, ya sea porque, frustrados, habían desistido, ya porque, desanimados por la certeza de que la posibilidad de encontrar empleo era mínima, ni lo habían intentado siquiera. En el campo, el desempleo visible era menos corriente, pero cientos de miles de personas trabajaban con salarios tan bajos o ganaban tan poco con sus propias, pero reducidas, parcelas que debían considerarse en situación de subempleo¹⁰⁰.

El desempleo en cifras revelaba que la tasa media de desempleo urbano en Colombia se había incrementado de 9,1 % entre 1961 y 1965 a 11,2 % entre 1966 y 1970, con pico en 1967 al alcanzar la cifra de 12,31 %.

Respecto del informe que elaboró la Misión de la Organización internacional del Trabajo -OIT- en 1970, se destaca que para esta organización la idea central fue que el problema del desempleo radicaba en la incapacidad estructural de la economía para generar los empleos que el crecimiento de la población económicamente activa urbana exigía.¹⁰¹

La Misión OIT reconoció que el problema del desempleo, estaba asociado: 1. al grado de intensidad de la actividad económica; 2. la alta concentración del ingreso, 3. la distribución desigual de las tierras, 4. la adopción de tecnologías intensivas en

de la misión de la OIT era el de organizar y enviar a Colombia “un equipo internacional de expertos en distintas disciplinas, encabezado por un especialista de alto nivel”, con el fin de colaborar con las autoridades colombianas en el diseño de una “política integrada de empleo” (OIT, 1970, p. 2). La Misión también fue conocida como Misión Seers, por su director Dudley Seers de la Universidad de Sussex.

⁹⁹ Luis Eduardo Arango y Franz Hamann. El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República, 2012

¹⁰⁰ Oficina Internacional del Trabajo (OIT). HACIA EL PLENO EMPLEO: UN PROGRAMA PARA COLOMBIA, PREPARADO POR UNA MISION INTERNACIONAL ORGANIZADA POR LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Tomado de la Edición de la Biblioteca del Banco Popular. División Económica y Social. Bogotá, 1970

¹⁰¹ Natalia Tejada Jiménez & Juan Rafael Latorre Correa Misiones de empleo en Colombia: una visión comparativa. (Misión OIT 1970-Misión Chenery, 1986) Lecturas de Economía, No. 25-26, 1988

capital y de alto componente importado. Destacó que la producción de minerales energéticos no tendría mayor sobre el empleo directo, debido a la alta intensidad de capital necesaria en estos sectores. Explicó que las divergencias económicas en Colombia se debían principalmente a la elevada concentración de la propiedad y a las diferentes oportunidades educativas¹⁰².

Estableció que el desempleo se controlaba por medio de la eliminación de las altas diferencias. Tres formas principales para eliminar esta desigualdad fueron propuestas: la reforma agraria, una política de fiscalización de monopolios y programas de educación e higiene, especialmente en áreas rurales, son enunciadas por la Misión. Para la Misión OIT el empleo debía ser el objetivo básico de cualquier plan o política gubernamental. El objetivo del crecimiento *per se* sino se relacionaba con la creación de empleo pasaba a un segundo plano; esta condición necesaria pero no suficiente. Señaló que la caracterización del desempleo como estructural, implicaba que su reducción no dependía solamente del incremento del ritmo de la actividad económica sino, en lo fundamental, de políticas de largo plazo tales como aquellas tendientes a lograr una transformación estructural del sector agrario, del sector externo y de la estructura industrial.¹⁰³

La Misión señaló que la política económica no había estado dirigida a los problemas de largo plazo o simplemente se había limitado a regular los ciclos de la actividad económica sin tocar la raíz de los problemas, es decir, se enfatizaba en el desempleo cíclico, vale decir, de corto plazo. La permanencia, durante este tiempo, de una tasa de desempleo que a pesar de los períodos de alto crecimiento del PIB y del elevado coeficiente de empleo, se había mantenido en niveles altos (desempleo estructural), indicaba que era necesario insistir en políticas de largo plazo que realmente transformaran la estructura económica para resolver el problema del desempleo y las condiciones de pobreza de muchos sectores de la población.

¹⁰² *Ibídem*

¹⁰³ Natalia Tejada Jiménez & Juan Rafael Latorre Correa Misiones de empleo en Colombia: una visión comparativa. (Misión OIT 1970-Misión Chenery, 1986) Lecturas de Economía, No. 25-26, 1988

Las proyecciones de la OIT respecto del desempleo entregadas a las autoridades colombianas, eran sombrías; se calculaba que, de acuerdo con las tendencias observadas desde los años sesenta, la tasa de desempleo a mediados de los años ochenta sería del orden del 30 %¹⁰⁴. En el análisis de los factores del desempleo, se dedicó un capítulo a la legislación laboral, cuyos alcances la Misión calificó como complejos y cuya discusión y tratamiento no estaría libre de apasionamiento. Se trataron, temas como el de la estabilidad en el empleo, las prestaciones, el concepto de unidad de empresa, y los horarios de trabajo¹⁰⁵.

El hecho de no poderse despedir un trabajador si no era por “justa causa”, y que los despidos colectivos transitorios o definitivos deberían contar con la autorización del Ministerio del Trabajo, fueron consideradas por la Misión como “disposiciones bastante severas, aún dentro de las normas latinoamericanas” y sobre todo en relación con las propias recomendaciones de la OIT¹⁰⁶. El informe final no vaciló en afirmar que, “(...) al parecer, la legislación colombiana y su aplicación han creado una situación en la cual la protección contra el despido se ha convertido en un obstáculo importante para el aumento del empleo”¹⁰⁷

La Misión cuestionó el efecto desalentador sobre la organización del trabajo por turnos y la generación de empleo, de disposiciones como el salario triple dominical y el elevado recargo sobre el trabajo ordinario nocturno. El informe también conceptuó que las disposiciones acerca de la duración del empleo eran demasiado rígidas, de modo que propuso ampliar el período de prueba a seis meses y ofrecer contratos a término fijo por menos de un año.¹⁰⁸

¹⁰⁴ OIT, 1970, apéndice 2). Si las dramáticas anticipaciones de la OIT no se cumplieron, se debió en parte al mayor crecimiento económico en los años setenta (6 %) en comparación con los años sesenta (5 %), que llevaron a la demanda de trabajo a crecer a una tasa media anual del 3,1 % superior a la de la oferta que fue del 2,6 % anual (Vivas, Gómez y Caballero, 1983).

¹⁰⁵ Luis Eduardo Arango y Franz Hamann, Editores El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones Banco de la Republica .Primera edición: diciembre de 2012.

¹⁰⁶ El informe cita la Recomendación 119 de 1963 de la OIT acerca de los principios sobre la terminación de una relación de trabajo. Esta no debería producirse sin una causa justificada relacionada con la capacidad o la conducta del trabajador, o basada en las necesidades de la empresa; el trabajador afectado, además del derecho de reclamación, “debería tener asegurada cierta proporción de sus ingresos, por ejemplo un seguro de desempleo o una compensación por fin de servicios”. En cuanto a despidos colectivos, “el empleador debería notificarlo a las autoridades públicas competentes antes de proceder a tal reducción” (OIT, 1970, pp. 218-219).

¹⁰⁷ (OIT, Informe final, 1970, p. 219).

¹⁰⁸ Luis Eduardo Arango y Franz Hamann. El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República, 2012

2.3.2 La Misión Chenery.

La Misión Chenery correspondió a la búsqueda de soluciones a las altas tasas de desempleo porque hacia 1985 éste volvió a ocupar una posición de gran nivel en las preocupaciones públicas. En dicho año la tasa media de desempleo urbano arribó a 13,2 %, por encima de las de los tres años anteriores, que habían sido de 11 % para 1983, de 9,3 % para 1982, y de 8,7 % para 1981; además, la tasa correspondiente al período 1970-1979 había sido de 10,1 %¹⁰⁹. Se estaba ante una fase de ascenso del desempleo urbano más intensa que la experimentada en los años sesenta. En este contexto, se decidió convocar a esta Misión de empleo para que hiciera un diagnóstico y planteara alternativas de política.^{110 111} .

Para la Misión Chenery el problema esencialmente era de demanda de fuerza de trabajo. La misión incluyó en su análisis no sólo el desempleo abierto sino también el subempleo y el fenómeno de los bajos ingresos. No planteó el cambio de las relaciones de propiedad y no hubo políticas que tocaran la concentración de la propiedad y de los ingresos. Proyectó la necesidad de movilizar recursos hacia los sectores que más absorbían fuerza de trabajo; ello debido al reconocimiento por la Misión Chenery de la existencia de un componente estructural en el desempleo colombiano.¹¹²

Dos de sus propuestas de política fueron de largo plazo. Los elementos esenciales para el cumplimiento de las metas en materia de empleo fueron: 1. La mayor generación de divisas, 2 La elevación de las tasas de inversión y ahorro y 3. La

¹⁰⁹ Reyes, A. (1987): "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", en El problema laboral colombiano. Informes de la Misión Chenery.

¹¹⁰Nota: La dirección de la misión le fue ofrecida al profesor de la Universidad de Harvard, Hollis B. Chenery, y sus coordinadores nacionales fueron José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez; como secretario técnico actuó Juan Luis Londoño. Los integrantes de la comisión técnica, así como los nombres de los investigadores y los consultores de la misión, son reseñados por Ocampo y Ramírez (1986).

¹¹¹ OCAMPO, J., A., y Ramírez, M., 1986, "Principales conclusiones y recomendaciones de la Misión de Empleo" en "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe final de la misión de empleo". Economía Colombiana. Serie documentos, separata No. 10, Bogotá

¹¹² Ibidem

redistribución del gasto público hacia inversiones con mayor contenido de mano de obra nacional y hacia gastos con mayor efecto redistributivo.¹¹³

Propuso lograr un mayor volumen de divisas a través del fomento a las exportaciones menores e impulsar una segunda fase de sustitución de importaciones, especialmente en la industria de bienes de capital donde el país estaba realmente más atrasado con relación a patrones internacionales. Recomendó como instrumentos: devaluación adicional de la tasa de cambio real, políticas comerciales de promoción de exportaciones, protección arancelaria y control de importaciones; y, adicionalmente, planeación indicativa, algunas políticas sectoriales, inversiones directas del Estado en sectores claves de la economía, política de compras estatales y promoción del cambio tecnológico.¹¹⁴

Entre las medidas de apoyo propuso la defensa de los precios internos, una mayor participación en el mercado internacional y buscar el ahorro de los excedentes comerciales producto de las posibles bonanzas actuales o futuras difiriendo su gasto en el tiempo en vez de utilizar dichos ingresos inmediatamente. Esto sería posible estableciendo un impuesto advaloren flexible a las exportaciones de café y destinarlo al presupuesto nacional de inversiones.¹¹⁵

Consideró que el país contaba con exceso de capacidad productiva, y no era necesario, montar el aumento del empleo sobre altas tasas de acumulación de capital; pero para evitar cuellos de botella en las décadas futuras. Sugirió elevar gradualmente la tasa de inversión real y alterar la composición sectorial de la inversión. Los instrumentos para elevar la tasa de inversión serían la disminución de las tasas de interés, el fortalecimiento del sistema financiero y la aplicación del crédito a la pequeña y mediana industria.¹¹⁶

¹¹³ Luis Eduardo Arango y Franz Hamann. El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República, 2012

¹¹⁴ *Ibíd*em

¹¹⁵ *Ibíd*em

¹¹⁶ Natalia Tejada Jiménez & Juan Rafael Latorre Correa Misiones de empleo en Colombia: una visión comparativa. (Misión OIT 1970-Misión Chenery, 1986) Lecturas de Economía, No. 25-26, 1988.

La Misión indicó que la elevación de la tasa de inversión debería estar acompañada, adicionalmente de un aumento en los niveles de ahorro, debido a la canalización de los excedentes generados en los sectores exportadores hacia los sectores en expansión y a la utilización de instrumentos para fomentar el ahorro privado.

Las estrategias anteriores, generación de divisas y elevación de las tasas de inversión y ahorro, tendrían un efecto lento y sus frutos sólo se cosecharían en la próxima década, y por ello se planteó que la posibilidad de acelerar el descenso de la tasa de desempleo dependería entonces en el corto plazo, principalmente, de la política de gasto público. La reactivación económica a través del gasto público dependería de la utilización de los mayores recursos tributarios que generará la economía en los próximos años ya que, debido a los desequilibrios existentes, no había margen para una política fiscal deficitaria y dependería, también, de la reorientación del gasto público hacia gastos con mayor contenido de mano de obra e insumos nacionales. Entre las nuevas medidas propuestas al respecto estuvieron la construcción de infraestructura rural, acueductos y alcantarillados, salud y educación.

Al lado de las políticas macroeconómicas de generación de empleo enunciadas anteriormente, planteó unas políticas especiales y de reforma de algunos elementos de la legislación laboral que contribuirían a la estrategia de creación de empleo. La reforma laboral podía contribuir a un régimen de prestaciones sociales y de seguridad social más equitativo y a corregir algunos efectos desfavorables de las cargas laborales sobre el mercado de trabajo¹¹⁷.

2.3.3 Análisis comparativo de las propuestas de política de ambas Misiones.

La perspectiva donde se sitúa la Misión OIT fue, en principio, diferente a la de la Misión Chenery. La Misión OIT planteó que el problema principal del desempleo era la gran oferta de fuerza de trabajo y la incapacidad estructural de la economía para generar los empleos necesarios. El sentido de sus propuestas apuntó siempre hacia

¹¹⁷ *Ibíd*em

una transformación de la estructura económica. La propuesta de reforma agraria fue sustentada ampliamente por esta Misión, proponiendo un nuevo tipo de equilibrio entre la ciudad y el campo e insistiendo en las leyes antimonopolio para evitar la concentración de la propiedad y de los ingresos, al igual que la de transformación del sector externo con el fin de evitar la dependencia internacional. Fue muy consciente la Misión de la oposición que podían generar estas propuestas pero, por lo menos, se atrevió a plantearlas como esencia del problema del desempleo.

Dado que para la Misión Chenery el problema era esencialmente un problema de demanda de fuerza de trabajo, no planteó, por tanto, el cambio de las relaciones de propiedad y no propuso políticas que tocaran la concentración de la propiedad y de los ingresos. Sin embargo, concordó con la OIT en la necesidad de un cambio del sector externo y en la necesidad de movilizar recursos hacia los sectores que más absorbiesen fuerza de trabajo; ello debido al reconocimiento por la Misión Chenery de la existencia de un componente estructural en el desempleo colombiano¹¹⁸.

Sin embargo, a grandes rasgos, se puede aseverar que los dos modelos fueron en gran parte semejantes debido a que, en esencia, consideraron que las divisas determinaban la inversión, la cual a su vez determinaba en el largo plazo el producto interno bruto y este determinaba el nivel de empleo. Es por ello que se encuentra una semejanza en el énfasis de las dos propuestas al plantear una política de cambio estructural del sector externo valiéndose ambas de los mismos instrumentos: devaluación de la tasa de cambio y promoción de exportaciones con sustitución de importaciones, que corresponden a instrumentos de política económica aplicables en un momento donde hay desempleo y déficit de divisas. En las dos misiones la actividad económica interna se intensifica, en lo fundamental, a partir de los excedentes generados por las exportaciones, principalmente del sector cafetero, y las políticas de cambio en el sector externo tienen como principal objetivo la generación de divisas.

¹¹⁸ Natalia Tejada Jiménez & Juan Rafael Latorre Correa Misiones de empleo en Colombia: una visión comparativa. (Misión OIT 1970-Misión Chenery, 1986) Lecturas de Economía, No. 25-30, 1988.

Otras políticas que se parecen en su objetivo en los informes de las dos Misiones son las del cambio sectorial de la inversión; este cambio tiene en ambas misiones el objetivo de elevar el empleo y de orientarse hacia los sectores que más absorben fuerza de trabajo. Esta reorientación de la inversión se lograría en las dos propuestas a través de la utilización de instrumentos diferentes: para la OIT se lograra mediante la modificación de los precios relativos (elevando las tasas de interés y controlando los salarios, así como también aumentando la tasa de cambio real con el fin de subir el costo del capital comparativamente al del trabajo); en cambio, para la Misión Chenery se lograría a través de la reorientación del gasto público hacia sectores generadores de empleo y no, como venía dándose hasta el momento, en los grandes sectores intensivos en capital y comparativamente generadores de poco trabajo como los sectores energéticos, hidroeléctricos, de carbón y petróleo.¹¹⁹

El objetivo de elevación de la tasa de inversión y de ahorro aparece en las dos propuestas; su financiación se lograría en ambas, por vía tributaria: la Misión Chenery¹²⁰ propone gravar a los sectores cafetero y de minerales energéticos, y la Misión OIT por vía de tributación directa progresiva, gravando proporcionalmente más a los altos ingresos, además de la incorporación de impuestos indirectos.

La última propuesta de políticas especiales del equipo Chenery con relación a las microempresas se encuentra también presente en las propuestas de la Misión OIT cuando plantea políticas de apoyo y desarrollo de la pequeña industria y la artesanía y hay, también, un reconocimiento a estos sectores como generadores de empleo y de desarrollo.

En las dos propuestas se sugiere una revisión de la legislación del trabajo, pero parece ser en distintos sentidos ya que los salarios según la OIT afecta directamente

¹¹⁹ *Ibíd*em

¹²⁰ Reyes, A. (1987): "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", en *El problema laboral colombiano. Informes de la Misión Chenery*.

la demanda de trabajo; en cambio, en el Modelo Chenery, el costo de los salarios no afecta tan sustancialmente la demanda de trabajo¹²¹.

2.3.4 Consideraciones sobre las recomendaciones de las Misiones.

Por una parte la misión Chenery hizo mayor énfasis en el desempleo coyuntural, y planteó que el crecimiento debería estar, acompañado en primer lugar de una redistribución del ingreso hacia los sectores más pobres de la Población, de tal manera que se reforzara ese efecto de demanda sobre el sector informal, y en segundo lugar, debería acompañarse de la búsqueda de una sociedad más justa que permitiera integrar a ese sector que económicamente está integrado con ella, pero que se movía al margen de sus reglamentaciones legales y sociales. Al respecto, esta Misión de Empleo propuso una estrategia orientada a buscar la "formalización de lo informal" y a los programas de microempresas dentro de estrategias sectoriales y dentro de una concepción no de corto sino de largo plazo. Estos programas no fueron implementados.

De hecho, ambos programas los de la OIT y los de Chenery no fueron implementados. Al menos en su integralidad. Si los programas de las Misiones se hubiesen aplicado rigurosamente por una parte con óptica de largo plazo, que era como habían sido concebidos y por otra como políticas de coyuntura hoy sería el momento de estar evaluando sus resultados. El problema de fondo que analizó la Misión OIT no se ha tocado, es decir, problemas estructurales que han pasado a segundo término como son los de tenencias de tierra, concentración de ingreso, monopolios, etc. y de dependencia, que todavía permanecen. El análisis del desempleo para la Misión Chenery no era solamente de desempleo abierto, sino también de subempleo y de bajos ingresos¹²². Hoy en día, se reconoce que los programas de la OIT no se aplicaron rigurosamente. Esto es, que a partir de su informe no se desarrolló una política continúa de empleo.

¹²¹ Ibídem

¹²² Ibídem

2.4 Las posibles causas del desempleo en Colombia.

Las posibles causas de las altas tasas de desempleo en Colombia han sido objeto de numerosas controversias. A este respecto los estudios realizados como resultado de esta investigación han indicado tres fuentes que han analizado este tema: uno, los resultados de los estudios adelantados por el Banco de la Republica y que se desprenden de los hallazgos de la compilación de las investigaciones sobre el mercado de trabajo en Colombia -hechos, tendencias e instituciones-. Banco de la República Colombia, 2012¹²³; dos, los estudios adelantados por la Comisión Mundial Sobre La Dimensión Social de La Globalización auspiciada por la OIT en su documento “Por Una Globalización Justa”; y, tres, los estudios resultantes de los análisis de los Planes de desarrollo del período 1970 a 2010.

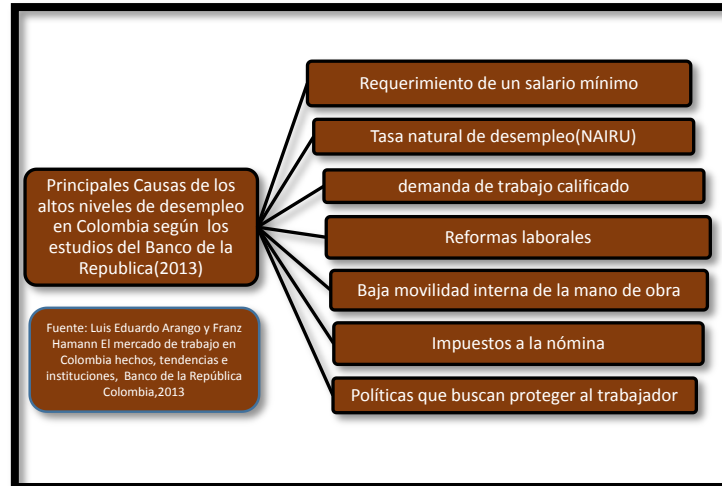
2.4.1 Las posibles causas del desempleo según los estudios adelantados por el Banco de la Republica.

Los hallazgos resultantes de los estudios sobre el desempleo que fueron analizados previamente se han resumido para destacar los planteamientos que han servido de fundamento para el diseño de las políticas de los gobiernos en Colombia respecto del desempleo. La siguiente ilustración resume las posibles causas del desempleo según los estudios adelantados por el Banco de la Republica y compilados por Arango y Franz Hamann¹²⁴ :

Ilustración 4. Las posibles causas del desempleo según los estudios adelantados por el Banco de la Republica.

¹²³ Luis Eduardo Arango y Franz Hamann. El mercado de trabajo en Colombia hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República Colombia, 2012

¹²⁴ *Ibidem*



Fuente: El autor con base Luis Eduardo Arango y Franz Hamann. El mercado de trabajo en Colombia hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República Colombia, 2012

Como se observa, el gobierno ha tradicionalmente considerado que un salario mínimo superior al salario de equilibrio, la baja productividad laboral de la mano de obra de poca calificación que es una característica predominante del mercado de trabajo en Colombia, la informalidad en Colombia asociada con los altos costos de crear una empresa (formal), y unas contribuciones parafiscales inadecuadas, son responsables del desempleo y consideran que eliminar estas últimas y contener el aumento del salario mínimo sería beneficioso para reducir el tamaño del sector informal y aumentar el sector formal. Un salario mínimo ubicado por encima del nivel de equilibrio, no estaría ayudando a los más pobres.

2.4.2 Las posibles causas del desempleo según los estudios adelantados por la Comisión Mundial Sobre La Dimensión Social de La Globalización auspiciada por la OIT en su documento “Por Una Globalización Justa”.

Los análisis realizados por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización auspiciada por la OIT en su documento “Por una globalización justa”, hacen énfasis en la urgencia de revisar el sistema de gobernanza internacional, pues las instituciones multilaterales creadas después de la segunda guerra mundial, han

comenzado a mostrar serias carencias. En particular es necesario buscar con urgencia una mayor coherencia, entre las políticas que recomiendan cada una de dichas instituciones, las cuales en muchas ocasiones resultan contrapuestas¹²⁵.

Para el caso de Colombia , en el seno de esta Comisión Mundial se analizó el caso colombiano y en este se planteó que los altos niveles de desempleo observados en Colombia durante el analizado tienen como causa que el modelo de desarrollo impuesto a estas economías “*en vía de desarrollo*” desde principios de los 90, ha tenido como objetivo fundamental su rearticulación dependiente al sistema productivo y financiero internacional, donde las decisiones se adoptan unilateralmente, en forma excluyente y de acuerdo con los intereses de los grandes centros de poder económicos y político mundiales, bajo pretexto de una “*globalización mundial*”¹²⁶.

La siguiente ilustración resume las posibles causas de las altas tasas de desempleo en Colombia, por parte de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.

Ilustración 5. Las posibles causas de las altas tasas de desempleo en Colombia, por parte de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.

¹²⁵ Informe OIT: “Por una globalización justa”, 2005

¹²⁶ *Ibidem*



Fuente: el autor con datos de la OIT, 2005

2.4.3 Las posibles causas del desempleo según los estudios resultantes de los análisis de los Planes de desarrollo del período 1970 a 2010.

Un análisis de las políticas públicas para aliviar el problema de los altos niveles de desempleo precisa determinar cuáles son las causas de estos altos niveles. Es importante buscar y encontrar un punto de convergencia que permita concluir la mejor estrategia para manejar el desempleo. Aspectos como, por ejemplo, los diferentes niveles de educación, las diferencias de sexo y edades, los excesos de oferta y demanda del mercado laboral, las diferentes estructuras organizacionales de las empresas, los intereses particulares, la globalización, que en muchos casos produce competencia desleal, entre otros aspectos; todos ellos crean escenario que hacen que en el corto plazo no exista un equilibrio general que asegure el pleno empleo.

Lo cierto es que el desempleo es un complejo fenómeno macroeconómico, explicado esencialmente por las deficiencias de la demanda agregada. El sistema de mercado no cuenta con un mecanismo automático que garantice que el gasto agregado sea compatible con la oferta de bienes y servicios al nivel de pleno empleo. Incluso si se

podiera alcanzar el pleno empleo, por medio de políticas keynesianas convencionales, esta situación no podría mantenerse por mucho tiempo: el cambio estructural y la transformación de la economía conducen a la destrucción de los balances existentes y si la economía no es lo suficientemente flexible para adecuarse con rapidez a la nueva situación -con pleno empleo y estabilidad de precios- aparecerá el desempleo.¹²⁷

Los siguientes factores tienen incidencia en los niveles de desempleo del país:

La tasa del crecimiento del PIB. De acuerdo con los estudios de Diego Otero Prada¹²⁸, para obtener tasas de desempleo menores de 10 por ciento, Colombia debe lograr tasas de crecimiento del PIB superiores al 5 por ciento. Siguiendo los lineamientos de este investigador, si el objetivo es alcanzar simultáneamente tasas de desempleo abiertas, similares a los del promedio de los países de América Latina, en un período corto, entonces el país deberá crecer en promedio a tasas por encima del 6 por ciento. Si se tiene en cuenta que en el período 1970 a 1990 el PIB creció a una tasa promedio de 4.6%, y que durante el Período 1990 a 2010, el PIB promedio creció a una tasa promedio de 3.45%,-ver la siguiente Ilustración- puede evidenciarse que un aspecto clave para reducir el desempleo es el aumento de las tasas de crecimiento del PIB.¹²⁹

La elasticidad empleo –producto y los sub factores que la afectan. El crecimiento del PIB es ciertamente crítico. Sin embargo este no es el único elemento importante. Como se vio anteriormente, en Colombia por problemas del entorno, y de los aspectos macroeconómicos del país, la elasticidad empleo –producto se ha

¹²⁷ GARAY SALAMANCA, Luis Jorge. Una propuesta de buffer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. Planeta Paz, 2006.

¹²⁸ OTERO PRADA, Diego. Panorama del empleo en Colombia. Bogotá, 2011.

¹²⁹ Nota: Esta relación entre desempleo y crecimiento es bien conocida y recibe el nombre de Ley de Okum. Okum señaló que para mantener los niveles de empleo, una economía necesitaba crecer cada año entre el 2,6% y el 3%. Cualquier crecimiento inferior significaba un incremento del desempleo debido a la mejora de la productividad. La ley de Okum señala además, que una vez mantenido el nivel de empleo gracias al crecimiento del 3%, para conseguir disminuir el desempleo es necesario crecer dos puntos porcentuales por cada punto de desempleo que se quiera reducir. Llaneras agrega que: No es una ley, se trata de una regularidad empírica, que se ha observado en multitud de ocasiones. Señala que en ningún país se ha observado una mejora del desempleo que no fuese acompañada de crecimiento, y que Llaneras señala que en los países con elasticidad desempleo –producto normal casi siempre es necesario crecer por encima del 1% o 2% para ver caer el desempleo. Kiko Llaneras ¿Es posible crear empleo sin crecimiento? Los datos históricos y las previsiones del FMI, Politikon, 2012

disminuido considerablemente¹³⁰. Por ello se considera que causas como el conflicto bélico interno, la migración rural acelerada hacia las urbes, el desplazamiento forzado de millones de colombianos, los impuestos a la nómina, y una apertura económica que debilitó al sector rural del país, son y han sido críticos y responsables de tasas de desempleo que son estructuralmente altas.

Lo anterior permite conceptualizar que un aspecto de política pública sobre desempleo que ha sido tratado en forma inadecuada en los Planes de Desarrollo es el que se relaciona con aquellas políticas públicas que permitan aumentar la elasticidad empleo-producto, que en Colombia está por debajo de 1.1.¹³¹

Sobre este aspecto, se ha estimado importante analizar en forma resumida elementos como conflicto bélico interno, la migración rural acelerada hacia las urbes, el desplazamiento forzado de millones de colombianos, los impuestos a la nómina, y una apertura económica que debilitó al sector rural del país.

La inseguridad y el conflicto bélico interno. Con respecto de la inseguridad y el conflicto bélico interno, Lora señala que la evolución de la violencia es un tema que debe mencionarse entre las razones para el bajo crecimiento del PIB en Colombia. Señala que los promedios de las tasas de homicidios, confirman que Colombia padece problemas de seguridad mucho más intensos que el promedio de América Latina, y que estos sugieren que el problema se agravó después de los ochenta. Agrega que lo mismo puede decirse de otros indicadores de inseguridad, como la tasa de secuestros. La evolución a través del tiempo de esas variables, muestran que, al momento de expedirse la Constitución de 1991, el problema de inseguridad había alcanzado picos históricos –lo cual tuvo una enorme influencia en el espíritu de la nueva Carta Política¹³².

¹³⁰ VILLEGAS A., Ana Lucía. Comportamiento del mercado laboral en el cuatrienio Pastrana: deterioro alarmante. Perfil de Coyuntura Económica. 2003

¹³¹ VILLEGAS, Ana Lucía y Otros. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuesta para un desarrollo incluyente. Serie Macroeconómica del Desarrollo, No 2, CEPAL, Santiago de Chile. 2001.

¹³² LORA, Eduardo. El Estado de las Reformas del Estado en América Latina. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones. 2007.

Se menciona que el DNP adelantó una cuantificación de este aspecto respecto del PIB. El DNP hizo una aproximación de los beneficios económicos, cuantificados en términos de crecimiento económico, como consecuencia de la disminución de factores asociados al conflicto armado en Colombia, como serían la tasa de homicidios colectivos, terrorismo, actos subversivos, retenes, extorsiones y secuestros. Se realizó una medición directa de estas variables sobre el crecimiento por medio de un modelo econométrico y una medición indirecta a través de un modelo de simulación. Se encontró que los beneficios directos alcanzaban a ser del orden de 0.97 puntos del PIB, y de forma indirecta de un crecimiento de 0.8% del PIB, entonces la disminución del conflicto armado implicaría un crecimiento de 1.77 puntos porcentuales por encima del PIB que se tendría al seguir con los factores de violencia como se encuentran¹³³.

Las migraciones, el desplazamiento forzado y la apertura económica y su incidencia en el desempleo. En cuanto a las migraciones, el desplazamiento forzado y la apertura económica, de 1991 se anota que estas migraciones y desplazamientos desde el sector rural hacia las urbes, durante el período 1970 a 1990 causaron significativos efectos sobre el desempleo, La historia de Colombia se ha caracterizado por violentos despojos de tierras a comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes. Existen varios factores que han propiciado primeramente las migraciones forzadas durante el periodo 1946 a 1975 y posteriormente desplazamientos forzados en Colombia, durante la década de los ochentas hasta 1990. Empezada la migración forzada en los años de 1946 a 1958, (un periodo conocido como la Violencia) se despojó a más de dos millones de personas de sus tierras, quienes debieron cederlas a causa de un nuevo modelo agro-industrial. En la época de la Violencia los principales causantes de desplazamiento masivos fueron los grupos legales e ilegales que integraban los partidos conservador y liberal de esa época. Estos migrados engrosaron un verdadero ejército de desempleados que hacia mediados de 1965 aumentaron el

¹³³ SANTA MARÍA SALAMANCA, Mauricio; ROJAS DELGADILLO, Norberto y HERNÁNDEZ DÍAZ, Gustavo. Crecimiento económico y Conflicto Armado en Colombia. DNP, Documento 400 Dirección de Estudios Económicos, 2013.

desempleo a cifras promedias del 15%. A esa situación se enfrentó el gobierno de Misael Pastrana y esa migración ha permanente aunque en forma descendente durante el período 1970 a 1990. La migración, y especialmente la migración forzada ha sido por lo tanto una causa del desempleo en ese período.

Los años 1980 a 1990 se caracterizaron por un modelo de desarrollo excluyente, a lo cual se le sumó un conflicto armado interno, narcotráfico y violencia generalizada que generó el desplazamiento forzado de miles de personas hacia las áreas urbanas. La expansión de los cultivos ilícitos significaba un ingreso económico a los grupos insurgentes en Colombia. El control de los cultivos y su comercialización generaba en ciertos lugares de Colombia enfrentamientos armados que causaban desplazamientos forzosos y un cambio en las actividades productivas de los campesinos indígenas.¹³⁴

A partir de 1991, la apertura económica y la dinámica de los mercados globales generó en Colombia diferentes obras de infraestructura que en muchos casos ocasionaron desplazamiento de grupos étnicos y campesinos, la presión generalizada proveniente del conflicto armado interno, disputas territoriales entre actores armados, los mercados de cultivos ilícitos y un modelo económico excluyente han generado en el país a lo largo de este período de la historia alrededor de 4.9 y 5.5 millones de desplazados, según la más reciente cifra publicada en 2012 por el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno.¹³⁵ El informe no incluye a personas desplazadas por el narcotráfico o las bandas criminales.

Los impuestos a la nómina y el desempleo. Los denominados impuestos a la nómina, corresponden Aportes parafiscales y son a recursos que los empresarios deben pagar y que no corresponden a gastos salariales. Pagos a las Cajas de Compensación, al Sena y el ICBF caen dentro de esta categoría. Por este concepto todo empresario, unidad productiva que tenga trabajadores vinculados mediante

¹³⁴ BELLO A, Martha Nubia. El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2013.

¹³⁵ HERRERA DURÁN, Natalia. Colombia, el país con más desplazados en el mundo. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2013.

Contrato de trabajo debe hacer un aporte equivalente al 9% de su Nómina por concepto de los llamados aportes parafiscales.¹³⁶

En el caso de los Aportes al I.C.B.F. Este aporte parafiscal es la principal fuente de financiamiento de que dispone el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para el desarrollo de sus programas sociales, de conformidad con lo establecido en las Leyes 27/74, 7ª/79 y 89/88.

Los aportes al Sena están reglamentados por la ley 119 de 1994. Este aporte debe hacerse dentro de los diez (10) primeros días lo deben hacer los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, sobre los pagos que efectúen como retribución por concepto de salarios.

Los aportes a las Cajas de Compensación Familiar corresponden al subsidio familiar administrado por las Cajas de Compensación Familiar, está regulado por la ley 21 de 1982 El subsidio familiar es una prestación social pagada en dinero, especie y servicio a los trabajadores de mediano y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad. Para mitigar el desempleo los sectores y gremios empresariales recomiendan que para evitar aumentos en el desempleo, se hace necesario legislar reduciendo los parafiscales. Esta reducción conllevaría una disminución de los recursos propios de las Cajas de Compensación, el Sena y el ICBF, que podría compensarse inicialmente asignando recursos presupuestales a favor de éstas entidades, financiándolos mediante un aumento en la tasa del IVA. Si bien proceder así acarrearía algunos costos, los costos sociales y políticos de permitir un aumento muy grande en el desempleo y la informalidad serían mayores.

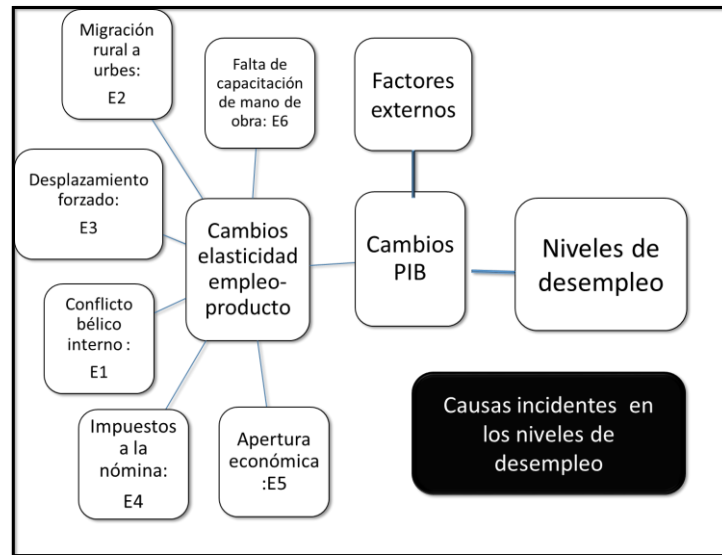
¹³⁶ Cartilla Laboral 2010. Legis Editores S.A.

Falta de capacitación de los trabajadores colombianos y su incidencia en el desempleo. Hay falta de capacitación de los trabajadores colombianos, razón por la cual no pueden aprovechar oportunidades de trabajo. La oferta de formación y capacitación laboral en Colombia presenta varias grandes debilidades: la falta de claridad conceptual y política acerca de su función social, de su estructura institucional y de sus relaciones con los sistemas productivo y educativo formal; su dispersión y desarticulación, tanto entre sus distintas modalidades como con otras modalidades y ámbitos educativos; su baja cobertura agregada; su gran heterogeneidad en términos de disponibilidad de recursos, de eficiencia y de calidad educativa, que refleja una muy regresiva segmentación social tanto en la oferta como en la demanda de estas modalidades educativas; y su generalizada desarticulación con el sistema productivo. Todo ello, con el trasfondo de una educación básica que presenta serios problemas de calidad.¹³⁷

Después de la apertura económica de los años noventa, problemas como el desempleo se agudizaron demandando soluciones urgentes. Esta situación, a pesar de que afectaba a toda la población, se manifestó especialmente grave en los jóvenes, quienes aún presentan las mayores tasas de paro laboral en el país. Por lo tanto, en el diseño de políticas públicas se requiere implementar la estrategia de incluir programas de formación para el trabajo que buscan solucionar los problemas como el desempleo, el acceso a la educación y el poco reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derecho. La siguiente ilustración resume las observaciones anteriores respecto de los que serían causas potenciales del desempleo en Colombia. Se anota que respecto de las políticas públicas para aliviar el desempleo, las causas se presentan diferencialmente según los diversos estados de desarrollo del país.

Ilustración 6. Las causas potencialmente incidentes en los niveles de desempleo del país.

¹³⁷ OIT: El trabajo decente y la economía informal. Ginebra, junio de 2002. Informe VI (disponible en el sitio Web sobre la economía informal: <http://www.ilo.org/infeco>).



Fuente: el autor con observaciones de los Planes de desarrollo del período 1970 a 2010

Teniendo en cuenta los elementos anteriores se desarrolló el esquema de análisis comparativo e histórico de las políticas económicas dirigidas a reducir el desempleo, postuladas y ejecutadas por los gobiernos comprendidos entre los años 1970 a 2010, anotando que al tener en cuenta la vigencia de las constituciones de 1886 y la de 1991, se evidencian dos períodos sistémicos importantes diferenciados por caracterizaciones específicas en cada uno de elementos sociales y económicos diferentes, lo que exige analizar las políticas públicas sobre desempleo por medio del denominado Diseño de Sistemas Más Diferentes DSMD.

3. ESTUDIO DE LOS PLANES DE DESARROLLO DEL PERIODO 1970 A 2010

En Colombia en el período 1970-1991, el desempleo promedió 10,6%, cifra que es anormalmente alta; después de 1990, ha promediado 13%, alcanzando picos del 20% en 1999 y 2000. En el resto de Latinoamérica, el desempleo pasó de un promedio de 7,4% en el primer período a 8,7% en el segundo. Lo anterior significa que desde 1990 en materia laboral, Colombia se ha consolidado como uno de los países de la región con mayor tasa de desempleo.

Este trabajo se pregunta si han sido las políticas de apertura de la economía que incluyeron, la liberación de los mercados, el aumento de la inversión extranjera, y la reducción de la inflación elementos que propiciaron el desarrollo de los sectores intensivos en recursos naturales –como el petróleo, el carbón- y las actividades financieras y especulativas que si bien crean crecimiento no generan empleo masivo, las responsables del aumento de niveles de desempleo en el periodo post 1991. Pregunta igualmente cuales han sido las causas para estos niveles de desempleo y cuales las políticas que se han diseñado para resolver esta problemática, analizando para ello los Planes de desarrollo de ese período.

Dentro de esta investigación se establecieron diferencias entre dos sistemas sociales y económicos durante el período analizado: uno, el que corresponde al periodo 1970 a 1990, y el otro al período 1991-2010. El primero que corresponde a las presidencias de Misael Pastrana Borrero, Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay , Belisario Betancur y Virgilio Barco Vargas, fueron presidencias todas adelantadas antes de la Constitución de 1991; y las de César Gaviria, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y las dos de Álvaro Uribe, que fueron presidentes post Constitución de 1991. Si bien la problemática se relaciona con niveles altos de desempleo, las causas de este desempleo son variadas, como se observará posteriormente. En el siguiente capítulo se detallan las diferencias de estos dos sistemas.

Se destaca que bajo esta óptica, siguiendo el diseño–basado en el método del acuerdo de Mill-, en sus términos lógicos, puede considerarse que la reforma constitucional de 1991 introdujo cambios en cuanto a los Indicadores Macroeconómicos que caracterizan a un país, lo suficientemente relevantes como para considerar que el país cuyas políticas públicas de desempleo se analizan después de 1991, es un país diferente al que existía antes de 1991¹³⁸.

¹³⁸ RAMOS MORALES, Leónidas Lucas. Método comparado: precisiones y características. En: Revista N°16 " Teoría Política e Historia, 2008.

Para utilizar el DSMD “lo más importante es que los dos sistemas sean diferentes en muchos aspectos”, como sería el caso de sus respectivos niveles de crecimiento per cápita, productividad, volatilidad del crecimiento, Inflación como % de cambio en el Índice de Precios al Consumidor, Volatilidad de la inflación como % de cambio en el índice de precios al consumidor, Déficit fiscal como % del PIB) y Deuda pública como % del PIB¹³⁹, excepto en las características del fenómeno del desempleo investigado y sus causas. En otras palabras la idea central es que estos dos períodos de análisis corresponden a dos sistemas que son diferente en casi todos los aspectos, excepto en las variables bajo investigación”¹⁴⁰. La lógica de este diseño es que las características que diferencian a los sistemas son consideradas variables de control y las características que sean similares entre ellas sean consideradas como operativas –la variable independiente y la variable dependiente¹⁴¹.

Se anota que con el diseño del sistema más diferente del DSMD se debe pensar el término ‘más diferente’ como relativo. En la realidad es imposible encontrar sistemas sociales que tengan todas sus características diferentes excepto en al menos dos variables –las variables operativas. En la realidad se encuentran sistemas sociales que tienen al mismo tiempo muchas características iguales y muchas características diferentes. Para aplicar este diseño –el diseño de los sistemas más diferentes- se debe buscar aquellos sistemas que sean lo más diferentes posibles, vale decir que sean diferentes en la mayor cantidad de características posibles.¹⁴²

Durante el período considerado -1970 a 2010 -se observaron los resultados de las políticas públicas de diez presidentes, dirigidas a aliviar las altas tasas de desempleo, utilizando como mecanismo de análisis sus respectivos planes de desarrollo, y las características del desempleo durante sus respectivos períodos presidenciales. El periodo de gobierno, el presidente que estuvo a cargo de éste y su respectivo Plan de desarrollo se indican en la siguiente ilustración:

Ilustración 7. Los presidentes y los Planes de Desarrollo de la investigación.

¹³⁹ Ibídem.

¹⁴⁰ Ibídem.

¹⁴¹ Ibídem.

¹⁴² Ibídem.

	Periodo	Plan de desarrollo
Misael Pastrana	1970-1974	Las cuatro estrategias
Alfonso López Michelsen	1974-1974	Para cerrar la brecha
Julio Cesar Turbay	1978-1982	Plan de integración nacional
Belisario Betancur	1982-1986	Cambio con equidad
Virgilio Barco	1986-1990	Plan de economía social
Cesar Gaviria	1990-1994	La revolución pacífica
Ernesto Samper	1994-1998	El salto social
Andes Pastrana	1998-2002	Cambio para construir la paz
Álvaro Uribe Vélez	2002-2006	Hacia un estado comunitario
Álvaro Uribe Vélez	2006-2010	Estado comunitario: desarrollo para todos

Fuente: el autor

Un Plan de desarrollo es un instrumento de plantear las políticas públicas postuladas por un mandatario en la forma sistémica de hacer las cosas, cuya palabra clave es organización. La planeación es la forma en la que se organizan las actividades concretas diseñadas previamente por un candidato a partir de su oferta para resolver problemas sociales y económicos que aquejan a una sociedad. Una vez que alcanza llega al Gobierno, como entidad administradora de los recursos y proveedora del orden y de la seguridad del conjunto de la sociedad, está obligado a atender y resolver los problemas públicos de la misma y, en consecuencia, a llevar a cabo el proceso de diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para tal fin.

Un aspecto clave para definir lo que es planeación, es la palabra futuro. Es decir, en el caso de los Planes Nacionales de Desarrollo, un candidato a la Presidencia del país, una vez elegido partiendo de su idea presentada al electorado, estudia la problemática existente y organiza actividades concretas que le permitirán llegar a un futuro. En términos técnicos al hablar de planear se habla de “generar un proceso sistemático para el futuro que, además de posibilitar una cultura metódica para articular el presente con el futuro, a partir del pasado y su realidad, permite trazar

lineamientos tendientes al desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental de la sociedad”¹⁴³.

Para adelantar este análisis se consideró en el capítulo anterior que el período considerado presentaba dos sistemas sociales y económicos totalmente diferentes: uno que correspondía al país cuyo desarrollo social y económico se adelantó bajo los dictados previos a la Constitución de 1991, y otro el que se localiza bajo la situación económica y social después de la constitución de 1991.

3.1 El período 1970 a 1990 anterior a la Constitución de 1991

Seis aspectos previos se anotan y se considera que deben tenerse en cuenta en estos análisis: el relacionado con el origen partidista y la representación efectiva que en cada caso elevó a la presidencia a los mandatorios analizados; el de la terminación del Frente Nacional; el de las vigencias constitucionales bajo las cuales ejercieron su presidencia los gobiernos estudiados; el de la problemática respecto de la información estadística para establecer los resultados de las políticas; el de los tiempos de rezago entre los estudios, las formulaciones de las políticas y los desarrollos de las mismas; y, el de la importancia que tuvieron los estudios de la OIT (1970), que si bien se desarrolló durante la presidencia de Misael Pastrana Borrero, fue durante la presidencia anterior, la del liberal Carlos Lleras Restrepo cuando se adelantaron las conversaciones y acuerdos que permitieron materializar este importante estudio, el de la Misión Chenery (1986), los de la Comisión de Estudios para la Reforma de las Instituciones Laborales de 1990, y los del Mercado de Trabajo en Colombia -Hechos, tendencias e instituciones - solicitado por la Junta Directiva del Banco de la República a Arango & Hamann y editado en el 2012¹⁴⁴.

Respecto a estos aspecto previos, se anota que si bien en el caso de los presidentes Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay, Virgilio Barco Vargas, César Gaviria y

¹⁴³ ESAP. Foro Nacional de Políticas Públicas para Colombia. Unidad de Educación Continuada de la Escuela Superior de Administración Pública. Cartilla para veedores, seminario de sensibilización.2000.

¹⁴⁴ ARANGO, Luis Eduardo y HAMANN, Franz. El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones. Banco de la República, 2012

Ernesto Samper Pizano, estos fueron todos presidente elegidos en representación del partido liberal. Misael Pastrana Borrero fue electo en representación del partido conservador, pero en el caso de presidentes como Belisario Betancur, aunque de origen conservador, fue electo en nombre del Partido Movimiento Nacional; en el caso de Andrés Pastrana Arango (Conservador) y Álvaro Uribe (liberal) fueron electos en representación de movimientos conformados por diversas fuerzas partidistas.

De hecho, a la luz de sus ejecutorias, Ramírez señala que los politólogos no han vacilado a catalogar a las presidencias de Misael Pastrana Borrero, Belisario Betancur, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe que fungió como presidente durante dos periodos, como conservadores¹⁴⁵. Se anota igualmente, que al tener en cuenta la vigencia de las constituciones, se evidencian dos períodos importantes para adelantar este análisis: uno, el que corresponde a las presidencia de Misael Pastrana Borrero, Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay, Belisario Betancur y Virgilio Barco Vargas, presidencias todas antes de la Constitución de 1991, y las de César Gaviria, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y las dos de Álvaro Uribe, presidentes post Constitución de 1991.

Adicionalmente, en lo referente a lo que ha sido la planeación y las Políticas relacionadas con los Planes de desarrollo y las estadísticas relacionadas con el empleo/desempleo en Colombia, el periodo anterior a la expedición de la Constitución de 1991, debe subdividirse en dos: los que corresponden a las presidencias del período 1970 a 1982, en el cual los datos estadísticos del país en relación al desempleo son escasos, confusos y dispersos, y el que corresponde al período 1982 a 1990 en el cual ya se cuenta con bases estadísticas para analizar las repercusiones que las políticas adelantadas tuvieron sobre el desempleo en el país. Naturalmente, con posterioridad a 1990, los datos estadísticos, tienen mayor precisión y calidad.

¹⁴⁵ RAMÍREZ, J. Empleo formal: Clave para superar la pobreza. 2010.
<http://planeacionnacional.blogspot.com/2010/03/funcionaria-un-minimoregional>.
HTML. Consultado Marzo 30 del 2013

Con respecto del Frente Nacional anota Poveda Ramos que el día 7 de agosto del año 1974 terminó el sistema de gobierno que se llamó el Frente Nacional, al concluir el cuatrienio del ex presidente Misael Pastrana Borrero, y el acuerdo fundamental de ese experimento y sus reglas de juego que fueron convenidos en los pueblos españoles de Benidorm y Sitges en 1956 y 1957 entre los dirigentes políticos Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez Castro, con dos fines fundamentales: arrojar de la Presidencia de la República al general Gustavo Rojas Pinilla, quien la ejercía en ese momento, y lograr la paz en la guerra civil no declarada que se hacían los dos partidos tradicionales desde 1948 o 1949¹⁴⁶.

Las tres reglas fundamentales que dictaron el comportamiento político durante ese período fueron: 1) la alternación de presidentes de un partido por el otro, en cuatro cuatrienios, durante 16 años; 2) la paridad en número entre funcionarios y empleados de liberales y conservadores; y 3) (cláusula nunca escrita pero rigurosamente cumplida) la exclusión total de todo pensamiento y de toda acción política que no fuera la de los dos viejos partidos, no sólo del gobierno sino de la vida civil. Estos pactos fueron convertidos en normas constitucionales en el plebiscito que se realizó en diciembre de 1957¹⁴⁷.

Los presidentes que así gobernaron fueron Alberto Lleras Camargo (1958-1962), Guillermo León Valencia (1962-1966), Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y Misael Pastrana Borrero (1970-1974).

Cinco presidencias gobernaron a Colombia durante el período 1970 a 1990. Los aspectos relacionados con sus períodos de gobierno y Planes de desarrollo se resumen en la siguiente ilustración.

- **Caracterización socio económica del periodo 1970 a 1990.**

¹⁴⁶ POVEDA RAMOS, Gabriel. El Frente Nacional, el colombiano.com, 2004.consultado mayo 13 del 2013

¹⁴⁷ Ibídem.

A finales de los años sesenta el país se enfrentaba a bruscas fluctuaciones de la economía, tenía una débil estructura de la balanza de pagos y altos índices de desempleo. Se considera que existen dos antecedentes importantes en este período. El plan “conocido como Operación Colombia, presentada por el profesor Currie en 1961 al gobierno nacional y que, aunque no fue finalmente acogido por éste, tuvo hondas repercusiones en todos los niveles de la vida intelectual del país”. En segundo el informe de la OIT, denominado “Hacia el Pleno Empleo”, preparado por expertos internacionales¹⁴⁸, con el objeto de establecer las causas del desempleo y hacer formulaciones para sus solución.

En 1975 la tasa de inflación había llegado a niveles del 30% y el país enfrentaba una multiplicidad de problemas. Los dos problemas que más se destacaban eran el desempleo y el reciente incremento de los movimientos armados que, en este período, eran movimientos de contenido social. La aparición de estos movimientos se remontaba (no consideramos aquí los años 50) a la década del 60, al organizarse el Ejército de Liberación Nacional, de inspiración castrista, y a los grupos de autodefensa del Partido Comunista, transformados en guerrilla móvil luego del cerco militar impuesto por el ejército durante el gobierno de Guillermo León Valencia, en 1964.¹⁴⁹

En 1979 se alcanzó una de de las más altas tasas de crecimiento económico en la historia del país. Sin embargo, el gobierno de ese momento fue afectado por la caída de los precios internacionales del café, la elevación del déficit de la balanza de pagos y del frente fiscal y por la crisis de algunas de las principales empresas financieras del país. Adicionalmente las necesidades del país requerían mejorar la

¹⁴⁸ HOMERO, Cuevas. Las Cuatro Estrategias. 1971-74. Publicado en: Modelos de Desarrollo Económico. Colombia, 1960-82. Editorial Oveja Negra. Asociación de Profesionales de la Educación Superior. Colombia. 1982.

¹⁴⁹ Ver “Plan para Cerrar la Brecha”, 1975 a 1978 DNP.

infraestructura económica, social y vial; impulsar la descentralización de la inversión social; y reorientar los programas de educación, salud y empleo.¹⁵⁰

En el período 1982 a 1986 se dio prioridad a la construcción masiva de vivienda popular urbana. Durante este período se construyeron 400.000 viviendas populares, lo que constituye el mayor logro de esta administración. Se propuso igualmente dar capacitación empresarial y laboral a los microempresarios, extender la seguridad social a los asalariados del sector informal urbano, a los campesinos y a los trabajadores independientes.

Para este momento, el país se había urbanizado considerablemente, con las implicaciones naturales sobre la producción y la organización social. Los cambios demográficos se habían acelerado en forma tal que mientras en 1964 la población urbana constituía el 52% del total, es porcentaje que se había elevado al 65% en 1983. Del total de la población nacional aproximadamente 7 millones vivían ya en una de las cuatro grandes zonas metropolitanas, y cuatro millones y medio, habitaban en 16 ciudades intermedias¹⁵¹. En pocos años Colombia había alcanzado el grado de urbanización propio de los países intermedios, sin que sus instituciones se hubieran acomodado con la suficiente flexibilidad a esta nueva dimensión. A lo anterior hay que añadir los ciclos depresivos de la economía, como el de ese momento que afectó al conjunto de la población, especialmente a los grupos de menores ingresos. Tres aspectos entre sí conexos, conformaron entonces el núcleo del problema urbano: desempleo, inequitativa distribución de los ingresos y el déficit de la vivienda.¹⁵²

Para 1986 se planteó por parte de la administración Barco un “Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta” que incluía el mejoramiento del hogar, asentamientos humanos, salud y educación básica para todos, suministro de bienes básicos, generación de empleo y desarrollo integral campesino. A las acciones de este Plan

¹⁵⁰ FRESNEDA, Oscar y Otros. Reducción de la pobreza en Colombia. Op. Cit.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ibidem*.

se sumaron las del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), fortalecido durante este gobierno.¹⁵³

El Plan buscó propiciar la generación de empleo y el mejoramiento de los ingresos de trabajo. Afirmó que Colombia tenía un alto nivel de desempleo y se habían deteriorado los ingresos y las condiciones laborales de los trabajadores no organizados. Para enfrentar estas situaciones, cada uno de los programas de desarrollo social se orientó de tal forma que los propios beneficiarios participaran en la ejecución de los proyectos de inversión pública, para generar, de esta manera, nuevos empleos productivos y sustituir labores de baja productividad e ingreso. La política macroeconómica busca fomentar el ahorro, elevar la inversión y la eficiencia en la economía y mejorar los ingresos derivados del trabajo, en función de los incrementos de la productividad. Políticas específicas buscaron remover obstáculos a la generación de empleo en el sector formal, en especial para aquellos grupos más afectados por el desempleo¹⁵⁴.

- **Definición de los Problemas de desempleo a resolver por las políticas públicas diseñadas por los Planes de Desarrollo del período y sus posibles causas.**

Todos los presidentes del periodo 1970 a 1990 analizado, destacaron la presencia de altos índices de desempleo en el país. Dos aspectos son significativos de analizar en los concernientes a los diseños de sus políticas públicas: la definición del problema al inicio y final de cada Gobierno, y sus posibles causas. Los niveles iniciales y finales de estas tasas, así como las causas del problema de desempleo, se describen en la ilustración xxx Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1970-1990. Período Previo a la apertura económica de 1991.

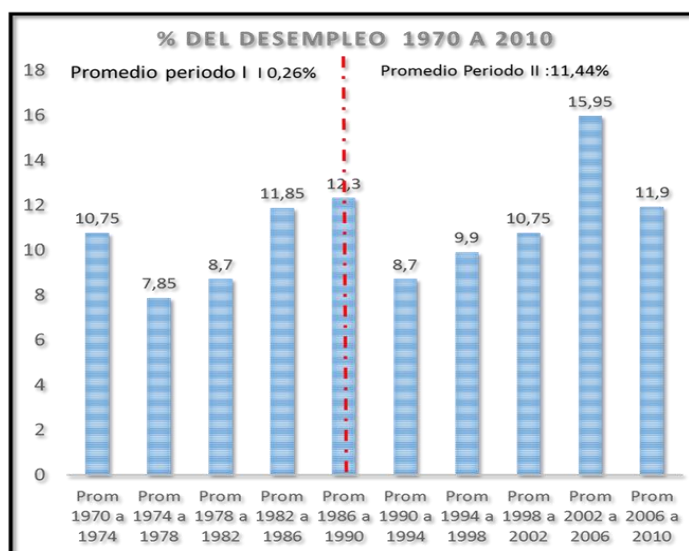
- **Comportamiento promedio del desempleo durante el período 1970 a 1990.**

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ Ver Plan de Economía Social 1987 – 1990.

La siguiente ilustración indica cual fue sido el comportamiento de los niveles de desempleo en Colombia bajo los gobiernos de este periodo. En un próximo segmento se analizará el crecimiento del periodo 1990 a 2010.

Ilustración 8. Porcentaje del desempleo 1970 a 1990



Fuente: Elaboración del autor con datos DANE

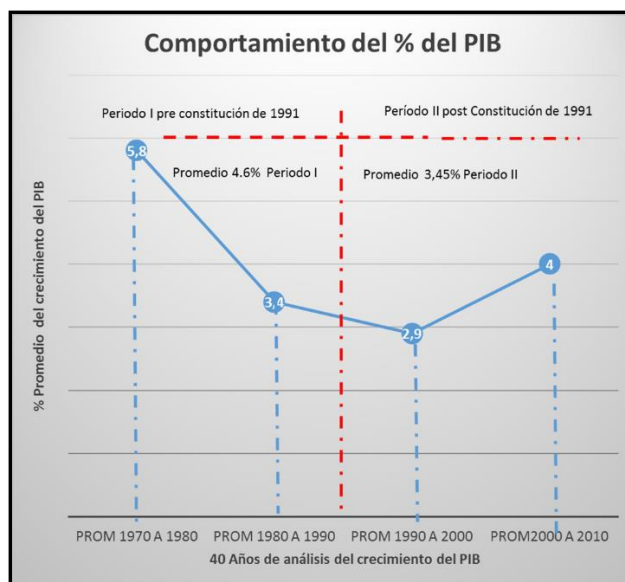
Como se observa en la ilustración, durante el periodo 1970 a 1990 en Colombia el nivel de desempleo tuvo un promedio de 10.26%. En ese mismo período en el resto de América Latina los países promediaron un nivel de solo 7.4%¹⁵⁵. Como se verá a continuación, estos altos niveles están relacionados con niveles de crecimiento que aunque relativamente altos respecto de otros países, están afectados por una baja elasticidad empleo-producto.

- **Comportamiento del crecimiento del PIB en el período 1970 a 1990.**

¹⁵⁵ CEPAL. Comisión Económica para América Latina. 2008.

La siguiente ilustración indica cual ha sido el comportamiento del PIB entre 1970 y 2010, estableciendo diferencias entre dos períodos: 1970 a 1990 y 1990 a 2010.

Ilustración 9. Comportamiento del crecimiento del PIB como porcentaje durante el periodo 1970 a 2010



Fuente. El autor con datos del DANE

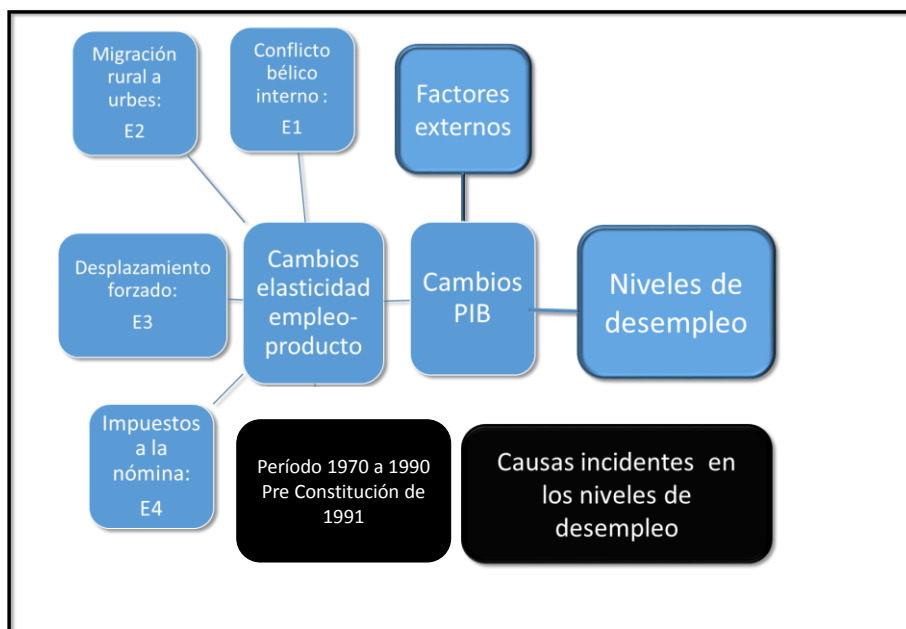
Se evidencia que el PIB creció a una tasa promedio de 4.6% entre 1970 a 1990. Un aspecto clave para reducir el desempleo en el caso de economías afectadas por baja elasticidad empleo-producto, es la necesidad de lograr tasas más altas de crecimiento del PIB, generalmente de al menos 5%¹⁵⁶.

- **La baja elasticidad del empleo-producto.**

¹⁵⁶ El desempeño económico relativamente alto de Colombia con crecimientos del PIB de promedio de 4.5% cuando hay hechos como la altísima desigualdad respecto del ingreso, el narcotráfico, la guerrilla, el incremento de la intolerancia cívica, la baja participación electoral, la migración forzada hacia las urbes; el desplazamiento forzado que ha afectado a millones de colombianos rurales, y el conflicto bélico interno de más de cincuenta años, expresan una crisis de valores y una peligrosa pérdida de gobernabilidad que afecta al país en muchas formas y una de ellas se sintomatiza en forma de altos niveles de desempleo. De alguna manera, la pobreza subyace estas situaciones, pero no basta para explicarlas. Por otra parte, las reformas que se han emprendido en Colombia y cuya implantación aún no ha culminado —apertura económica, liberalización de mercados, descentralización, redefinición del papel del Estado— han cambiado las relaciones del ciudadano con el Estado y del país con el mundo. Se han debilitado los factores de integración del antiguo modelo, sin que hayan sido reemplazados por otros y estos explican la disminución de la elasticidad empleo producto que exige mayores tasas de crecimiento del PIB para disminuir el desempleo.

Durante el periodo se establecieron las siguientes posibles causas relacionadas con la baja elasticidad del empleo-producto, todas ellas, posibles generadoras de la baja elasticidad del empleo-producto.

Ilustración 10. Posibles causas del problema de desempleo diagnosticado



Fuente: Elaboración del autor con base a los cinco Planes de Desarrollo del Periodo

Se anota que las causas relacionadas con la baja elasticidad empleo producto, adquieren alta resistencia a la disminución de los niveles de desempleo. Este aspecto se explica con mayor detalle en el análisis del periodo 1990 a 2010. Lo anterior significa que la presencia de factores como la migración forzada hacia las urbes¹⁵⁷, que fue una característica de Colombia durante los años 1970 a 1982, el desplazamiento forzado¹⁵⁸, que se presentó en forma negativa durante las décadas

¹⁵⁷ La Organización Internacional para las Migraciones define la migración forzada como la realizada por cualquier persona que emigra para « escapar de la persecución, el conflicto, la represión, los desastres naturales y provocados por el hombre, la degradación ecológica u otras situaciones que ponen en peligro su existencia, su libertad o su forma de vida.» Wickramasekara, Piyasiri (2000). Asian Labour Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization. In: Report and Conclusions: ILO Asia-Pacific Regional Symposium for Trade Union Organizations on Migrant Workers, 6-8, December 1999, Kuala Lumpur, Malaysia, ILO. Bangkok, International Labour Office: Bureau of Workers Activities.

¹⁵⁸ Desplazamiento forzado en Colombia, la historia colombiana se ha caracterizado por desplazamientos forzados de comunidades campesinas, indígenas y afro-descendientes, a causa del conflicto armado interno; como la violencia de las bandas criminales y el narcotráfico. En la actualidad Colombia es el país con mayor cantidad de desplazados internos en el mundo. Bello A, Martha Nubia. «El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social». Universidad Nacional de Colombia. 2013.

de los ochenta y noventa, los denominados impuestos a la nómina¹⁵⁹, que numerosos expertos señalan son causantes de desempleo ya que hacen oneroso a los empresarios generar empleo, la falta de capacitación de los trabajadores¹⁶⁰, aspecto que ha promovido que los empresarios acudan a tecnologías que les permiten disminuir la cantidad de personas empleadas, y el conflicto bélico interno¹⁶¹ que vive el país, afectan la relación PIB-desempleo. Todas las causas listadas son contributivas de cambios en la elasticidad empleo-producto.

- **Establecimiento de objetivos de las políticas públicas para aliviar el desempleo.**

Los Planes de desarrollo del Periodo 1970 a 1990 especificaron en cada caso los niveles iniciales de desempleo y los objetivos buscados. Los niveles iniciales y finales de estas tasas, así como las causas del problema de desempleo, se describen en la ilustración xxx Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1970-1990. Período Previo a la apertura económica de 1991.

- **Selección de opción para disminuir la tasa de desempleo.**

En la Selección de Opción se escogió la opción concreta, la que fuera viable conforme a estudios realizados y a un previo análisis plural para disminuir la tasa de desempleo.¹⁶² Los Planes de desarrollo del Periodo 1970 a 1990 especificaron en cada caso las opciones seleccionadas. Estas se describen en la Ilustración xxx

¹⁵⁹ Los impuestos sobre la nómina son los impuestos pagados por el empleado y el empleador antes de que el empleado reciba su cheque de pago. A diferencia de los impuestos sobre la renta, no hay opción de decidir si se paga con cada cheque o al final del año fiscal, y no existen deducciones como con los impuestos sobre la renta. Los impuestos sobre la nómina están puramente basados en los ingresos, y destinan a servicios muy concretos. Dinero.com. Proponen disminuir los impuestos a la nómina, 2013

¹⁶⁰ Las inversiones en Colombia como resultado de la apertura económica, exigen personal calificado, y no empíricas, y este personal calificado es escaso. Un trabajador calificado es aquel que tiene una formación en cualquier área o disciplina, es decir aquel que posee dominio teórico y práctico específico. Mientras la persona no calificada, es la que se desenvuelve en el empirismo. Por lo tanto, la diferencia radica en que los empíricos o bien no obtienen empleo o lo hacen con bajas remuneraciones (salarios). OIT, 2009

¹⁶¹ Nota del autor. Colombia soporta un conflicto armado interno que enfrenta el Estado colombiano contra los grupos como las FARC y ELN. Esto ha generado delitos de terrorismo, narcotráfico y secuestro, ha sido hoy incrementado en términos de violencia por el accionar también delictivo de las denominadas Bandas criminales emergentes. Colombia destina un cuantioso presupuesto para atender este conflicto, y esto disminuye el gasto público social del estado y aumenta la elasticidad empleo-producto en el país.

¹⁶² Domingo Ruiz López y Carlos Eduardo Cadenas Ayala. ¿Qué es una Política Pública? .Universidad Latina de América. Revista IUS. 2010

Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1970-1990. Período Previo a la apertura económica de 1991.

La siguiente ilustración resume los elementos relacionados con los gobiernos, períodos cuatrienales, Planes de desarrollo, causas del problema del desempleo, niveles iniciales y finales de las tasas de desempleo de los cinco cuatrienios del período 1970 a 1990 y la opción utilizada para la política de empleo.

Ilustración 11. Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1970-1990. Período Previo a la apertura económica de 1991.

Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1970-1990					
Período Previo a la apertura económica de 1991					
Período	1970-1974	1974-1978	1978-1982	1982-1986	1986-1990
Presidente	Misael Pastrana Borrero	Alfonso López Michelsen	Julio César Turbay Ayala	Belisario Betancur Cuartas	Virgilio Barco Vargas
Plan de Desarrollo	"Las cuatro estrategias"	"Para cerrar la brecha "	"Plan de Integración Nacional"	"Cambio con equidad"	"Plan de Economía Social"
Problema de empleo a resolver	Bajos niveles de empleo	Bajos niveles de empleo de los más pobres	Bajos niveles de empleo y seguridad social	Alto nivel de desempleo, inequitativa distribución de ingresos	Bajos niveles de empleo e ingresos laborales
Causa 1 del problema	Migración natural campo/ciudad mano obra no calificada	Migración natural campo/ciudad mano obra no calificada	Migración natural campo/ciudad mano obra no calificada	Migración natural campo/ciudad mano obra no calificada	Migración natural campo/ciudad mano obra no calificada
Causa 2 del problema	No Aplica	No Aplica	Desplazamiento forzado campo/ciudad mano obra no calificada	Desplazamiento forzado campo/ciudad mano obra no calificada	Desplazamiento forzado campo/ciudad mano obra no calificada
Causa 3 del problema	No Aplica	No Aplica	Gasto social limitado por gastos conflicto bélico interno	Gasto social limitado por gastos conflicto bélico interno	Gasto social limitado por gastos conflicto bélico interno
Causa 4 del problema	No Aplica	No Aplica	Falta competitividad X Rigideces de normatividad salarial: impuestos a nomina	No Aplica	Falta competitividad X Rigideces de normatividad salarial: impuestos a nomina
Causa 5 del problema	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica
Desempleo inicial	Desempleo de 14,5%	Desempleo inicial de 7%	Desempleo inicial de 8,7%	Desempleo inicial de 8,7%	Desempleo inicial 15%
Desempleo final	Desempleo de 7%	Desempleo final de 8,7%	Desempleo final de 8,7%	Desempleo final de 15%	Desempleo final de 9,6%
Opción utilizada para política de empleo	Empleo sector de la construcción	Lograr niveles masivos empleo productivo rural	Elevar productividad sector informal	Política de empleo en la construcción de vivienda social	Remoción de obstáculos a la generación de empleo sector formal

Fuente.

3.2 El Período 1990 a 2010 posterior a la constitución de 1991

En 1990 se inició un periodo de desarrollo en Colombia bajo los auspicios de una nueva Constitución que promovió la eliminación de los aranceles que protegían la producción interna y desarrolló lo que se denominó apertura económica que buscó

conectar en forma estrecha a Colombia con el resto del mundo. La siguiente ilustración indica los Presidentes, período de gobierno y planes de desarrollo postulados y ejecutados durante el, período 1990-2010

Ilustración 12. Presidentes, período de gobierno y planes de desarrollo postulados y ejecutados durante sus administraciones -1990-2010

Periodo	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010
Presidente	César Gaviria Trujillo	Ernesto Samper Pizano	Andrés Pastrana Arango	Álvaro Uribe Vélez	Álvaro Uribe Vélez
Plan de Desarrollo	"La revolución pacífica"	"El Salto Social"	"Cambio para construir la paz"	"Hacia un estado comunitario"	"Estado comunitario: desarrollo para todos"

Fuente: El autor, elaboración propia

- **Caracterización socio económica del periodo 1990 a 2010.**

Cinco presidencias gobernaron a Colombia durante este período de acuerdo con las directrices de sus respectivos Planes de desarrollo. Como se indicó en el capítulo uno, Colombia se había consolidado como uno de los países de la región con mayor tasa de desempleo y a comienzos de 1990, la situación no había cambiado. Como se indica en la Ilustración xxx - Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1990-2010 - Período post apertura económica de 1991, en este período los problemas de desempleo diagnosticados por los Planes de desarrollo correspondían a bajos niveles de empleo que fueron definidos que se originaban por excesiva intervención estatal, causas macroeconómicas y falta de capacitación del personal aspirante a empleo, y de discriminación de género. A pesar de los esfuerzos adelantados por las diversas administraciones, como puede observarse en la Ilustración xxx, los niveles de desempleo que empezaron con tasas de 9.6% aumentaron vertiginosamente, hasta el 19.5% en el años 2000 y en términos generales se mantuvieron a niveles promedios del 11.4%, cifra esta que era mayor que la del promedio de periodo 1970 a 1990.

- **Definición de los Problemas de desempleo a resolver por las políticas públicas diseñadas por los Planes de Desarrollo del período y sus posibles causas.**

En 1990 los estudios realizados por el futuro presidente Cesar Gaviria le indicaron la nación tenía limitaciones de largo plazo para lograr el crecimiento de la economía colombiana. Estos factores eran alto desempleo, carencia de competitividad del aparato productivo, rezago de las instituciones públicas y el bajo desarrollo de la educación, la salud y las obras de infraestructura. El Gobierno estableció que la internacionalización de la economía era esencial, que para ello había que reformar la legislación laboral, eliminando dos normas que consideraba que en la práctica, atentaban contra la estabilidad laboral. Se trataba de la acción de reintegro forzoso y de la pensión-sanción. En 1990 había una tasa de desempleo del orden de 9.6%, y se consideró que ese era un nivel que debía reducirse.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del anterior gobierno para 1994 en Colombia persistían niveles alarmantes de pobreza y una amplia brecha entre la ciudad y el campo. Se dictaminó que faltaba empleo y para eliminar la pobreza el empleo era la fuente fundamental de ingresos para el grueso de la población. La falta de empleo privaba a las personas que deseaban laborar y este le daba sentido de pertenencia a la sociedad. De ahí la importancia que le atribuyó el Plan de desarrollo al empleo como vínculo entre el desarrollo económico y el desarrollo social.¹⁶³

La creación de empleo masivo no se logró. Para 1998 había altos niveles de desempleo, y problemas de beligerancia interna. El gobierno de turno consideraba que había obstáculos que dificultaban la inserción en el mercado laboral de grupos específicos de población con mayores tasas de desempleo, como mujeres y jóvenes. Consideraba que el problema correspondía a condiciones macroeconómicas mal proyectadas por los gobiernos, y que para asegurar pleno empleo había que eliminar

¹⁶³ Ver El Salto Social, Plan de Desarrollo 1994 –1998

el conflicto bélico interno para así lograr tasas de crecimiento superiores al 5,1%.¹⁶⁴

Hacia el 2002 Para el presidente Uribe, en su primer mandato, el problema por el cual había desempleo era la violencia ejercida por organizaciones criminales de diversa índole. La sucesión de homicidas y secuestros, la repetición de actos terroristas y la profusión de negocios ilícitos se habían convertido no solo en un obstáculo para el crecimiento económico, sino también en una amenaza para la viabilidad de la Nación. Sin seguridad no había prosperidad, ni sosiego y no podía haber futuro.¹⁶⁵

El presidente Uribe en su segundo mandato destacó que en cuanto al tema del empleo, nada había hecho más daño que la reforma laboral. La Ley 789 de 2002 fue ideada supuestamente para crear nuevos empleos en los cuatro años siguientes a su expedición, pero no había sido así.

La ilustración xxx - Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1990-2010 - Período post apertura económica de 1991, sintetiza los datos relacionados con la problemática diagnosticada por los cinco Presidentes del período 1990 a 2010 en lo que respecta a sus Planes de Desarrollo. En esta se destaca la problemática específica de desempleo a resolver, y la cuantificación de los niveles de desempleo existentes a la iniciación de cada mandato presidencial.

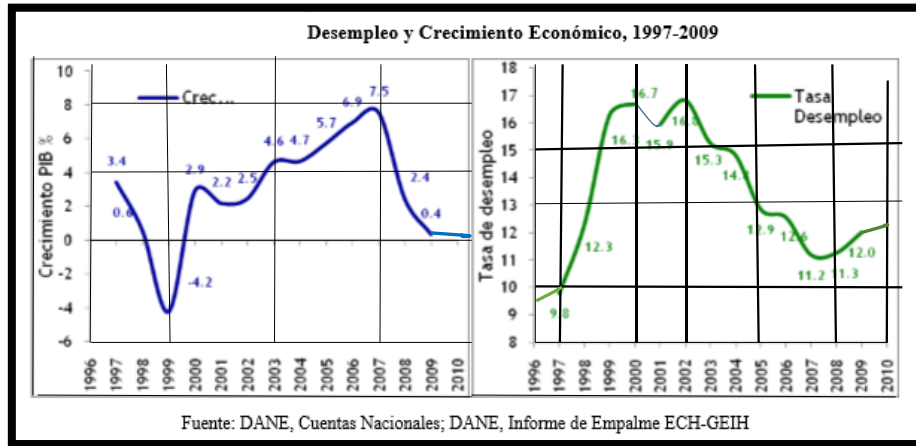
- **Comportamiento promedio del desempleo y el PIB durante el período 1990 a 2010**

La siguiente ilustración resume el comportamiento de estas dos variables que muestran que por una parte las tasas de desempleo promedio aumentaron con respecto del periodo anterior y por otra el nivel de crecimiento del PIB disminuyó con respecto del período anterior.

¹⁶⁴ Ver Plan de Desarrollo "Cambio para la Paz"

¹⁶⁵ Ver "Hacia un estado comunitario, plan de desarrollo 2002 – 2006"

Ilustración 13. Comportamiento del crecimiento del PIB y de la tasa de desempleo durante el periodo 1990 a 2010.



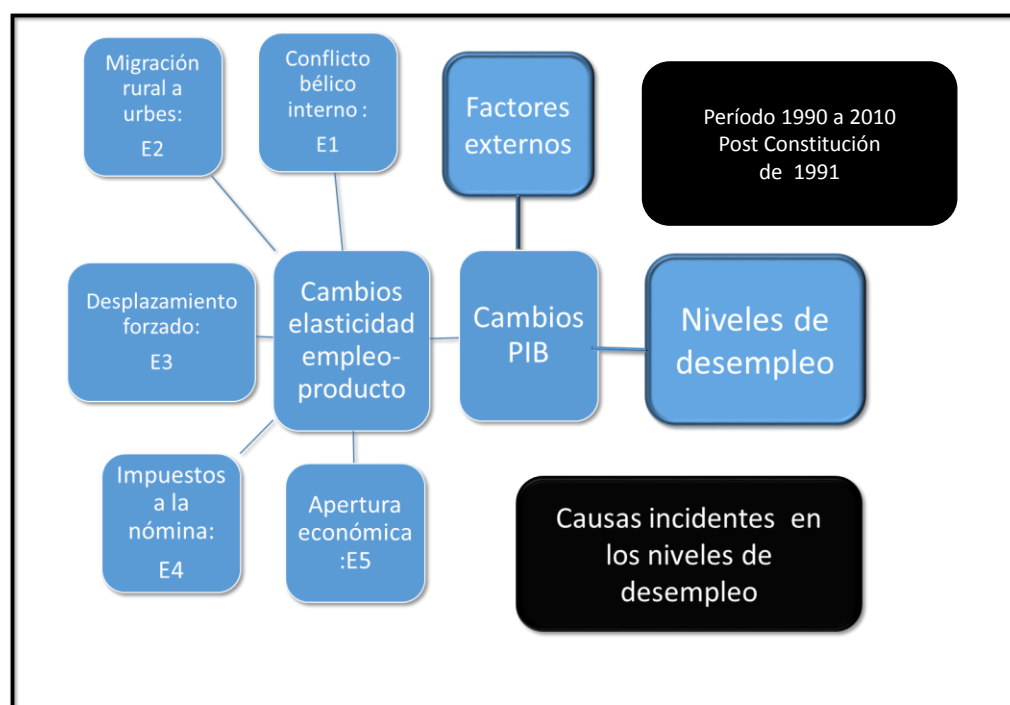
Fuente. DANE 2010.

Como se observó en el análisis del periodo 1970 a 1990 que se hizo anteriormente se encontró que el promedio de la tasa de desempleo había estado en 10.26% y ahora en este período 1990 a 2010, la tasa promedio había subido a un nivel de 11.44%, siendo excepcional la tasa del 7.8% relacionada con el inicio del gobierno de Ernesto Samper, tasa que puede considerarse dentro de los niveles promedio de los países de América Latina. Por otra parte, se destaca la tasa del 19.5% con la cual el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se encontró al comienzo de su mandato. También en el caso del crecimiento del PIB, se evidencia que el PIB creció a una tasa promedio de 4.6% entre 1970 a 1990, y que durante el Período 1990 a 2010, el PIB promedio creció a una tasa promedia de 3.45%. Puede así, establecerse una primera evidencia consistente en que, de acuerdo con lo analizado en el capítulo anterior, un aspecto clave para reducir el desempleo es lograr tasas más altas de crecimiento del PIB, y que por lo tanto los esfuerzos de la políticas públicas de los planes de desarrollo para aliviar el desempleo deben tener estrategias para buscar el crecimiento del PIB.

- **La baja elasticidad del empleo-producto.**

En el periodo 1970 a 1990 anterior se explicó que la disminución de la elasticidad empleo-producto que aumentaba la resistencia del desempleo ante el aumento del PIB se debía a la presencia de factores como la migración forzada hacia las urbes, el desplazamiento forzado, los denominados impuestos a la nómina, la falta de capacitación de los trabajadores y el conflicto bélico interno que vive el país, afectan la relación PIB-desempleo. Durante este otro periodo se establecieron las siguientes posibles causas relacionadas con la baja elasticidad del empleo-producto, todas ellas, posibles generadoras de la baja elasticidad del empleo-producto.

Ilustración 14. Posibles causas del problema de desempleo diagnosticado



Fuente: Elaboración del autor con base a los cinco Planes de Desarrollo del Periodo del período 1990 a 2010.

- **Establecimiento de objetivos de las políticas públicas para aliviar el desempleo.**

El Plan de desarrollo del presidente Gaviria primer mandatario de este periodo, planteó como objetivos principales en su Plan¹⁶⁶, disminuir la intervención del Estado haciendo que se concentre en sus funciones básicas; elevar el ingreso y el nivel de vida de los grupos necesitados; obtener una tasa de crecimiento del cinco por ciento anual promedio, disminuir los niveles de desempleo, y lograr la duplicación del ingreso per cápita en treinta años.¹⁶⁷

El Plan de desarrollo del presidente Samper “El Salto Social, Plan de Desarrollo 1994 –1998” planteó como objetivos¹⁶⁸ lograr que la política social jugara un papel protagónico en el desarrollo nacional, consolidar al Estado como orientador del desarrollo, lograr mayores niveles de equidad, impulsar una política de empleo por medio de instrumentos macroeconómicos, la pequeña propiedad y la capacitación laboral; alcanzar un crecimiento de la economía entre 5.2 y un 5.7 y de un 3.7 por ciento del ingreso per cápita en el período del plan¹⁶⁹.

En política ambiental se propuso promover una nueva cultura del desarrollo, formar un nuevo ciudadano colombiano en lo productivo, en lo social, en lo político, en los derechos humanos, en el respeto a la naturaleza, así como integrar los objetivos económicos, sociales y ambientales e impulsar el empleo productivo y la educación y la lucha contra la inflación.

En lo que respecta al Plan de desarrollo del presidente Pastrana, “Cambio para construir la paz, Plan Nacional de Desarrollo 1998- 2002”, el presidente planteó como objetivos principales en su Plan¹⁷⁰ alcanzar un crecimiento sostenible con

¹⁶⁶ ARIAS OSORIO, Eduardo. Los objetivos de los planes nacionales de desarrollo y sus resultados en el desarrollo nacional. Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2005

¹⁶⁷ Ver Plan la Revolución Pacífica-1990-1994, (Pág. 83 y s.s.).

¹⁶⁸ ARIAS OSORIO, Eduardo. Los objetivos de los planes nacionales de desarrollo y sus resultados en el desarrollo nacional. Op. Cit.

¹⁶⁹ Ver “El Salto Social, Plan de Desarrollo 1994 –1998”, Pág. 25 y s.s.

¹⁷⁰ ARIAS OSORIO, Eduardo. Op. Cit.

cohesión social y paz; reducir el desempleo; contribuir a la generación de una cultura de paz; promover social y económicamente a la población; y, mejorar la eficiencia y equidad en la asignación de los recursos públicos.¹⁷¹

El Plan de desarrollo del presidente Uribe, en su primer mandato, “Hacia un estado comunitario, plan de desarrollo 2002 – 2006”, planteó como objetivos principales¹⁷², la seguridad democrática como requisito básico para el cumplimiento de los otros objetivos y como medio para alcanzar el objetivo el control del territorio nacional, combate a las drogas, fortalecimiento de la justicia, desarrollo de zonas deprimidas, protección de los derechos humanos, fortalecimiento de la convivencia y los valores.

El crecimiento económico sostenible y generación de empleo, utilizando como la vivienda y la construcción, explotación de hidrocarburos, transportes, servicios públicos, ciencia y tecnología, sostenibilidad ambiental, política comercial; La Equidad social que contaba como medios la revolución educativa, seguridad social, economía solidaria, micro, pequeña y mediana industria, prevención de riesgos naturales, fortalecimiento de grupos étnicos, apoyo a la mujer, apoyo al deporte, la eficiencia y transformación del Estado, estableciendo como medios el control de las finanzas públicas, la corrupción, la ineficiencia, reforma de la administración, ordenamiento territorial y descentralización.¹⁷³

El Plan de Desarrollo del segundo mandato del Presidente Uribe impulsó la participación ciudadana, que era connatural al Estado Comunitario, y que se garantizaba por medio de la Seguridad Democrática. El modelo implícito en el Estado Comunitario buscaba cinco principios fundamentales¹⁷⁴, seguridad democrática, respeto a las libertades públicas, construcción de cohesión social, transparencia y respeto a la independencia de instituciones del Estado. Los anteriores objetivos, fueron analizados y se sintetizan en lo fundamental respecto de las políticas públicas para aliviar el desempleo, en la ilustración xxx - Políticas públicas de empleo en los

¹⁷¹ Ver “Cambio para construir la paz, Plan Nacional de Desarrollo 1998- 2002”, Pág. 25 y s.s.

¹⁷² ARIAS OSORIO, Eduardo. Op. Cit.

¹⁷³ Ver “Hacia un estado comunitario, plan de desarrollo 2002 – 2006”, Pág. 19 y s.s.

¹⁷⁴ Ver “Estado comunitario: desarrollo para todos-2006-2010

Planes de desarrollo 1990-2010 - Período post apertura económica de 1991, se resumen estas políticas.

- **Selección de opción para disminuir la tasa de desempleo.**

Se trató de escoger la opción concreta, que fuera viable conforme a los estudios realizados y a un previo análisis plural. Las selecciones en los Planes de desarrollo de los cinco presidentes analizados permitieron establecer varias opciones que se indican posteriormente en la Ilustración xxx - Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1990-2010 - Período post apertura económica de 1991.

- **Evaluación de resultados respecto de los niveles de desempleo periodo 1990 a 2010.**

Durante el periodo el Gobierno del presidente Gaviria inició su administración con una tasa de desempleo del orden de 9.6% y logró controlarla disminuyendo sus niveles entre 9.4% y 9.8% durante los años 1991 y 1992. Al final de su mandato, logró bajar la tasa de desempleo al nivel del 7.8%, tasa que se considera una de las más bajas del periodo analizado¹⁷⁵. Analizados estos resultados, se pudo evidenciar que durante ese mandato las políticas públicas fueron efectivas y lograron controlar la tasa del desempleo del país. El caso de la administración del presidente Pastrana fue significativamente desafortunado. Los resultados de la Administración Pastrana en lo referente al desempleo se caracterizaron por las más altas tasas de desempleo del período estudiado. Ya en 1998, las tasas habían alcanzado niveles del 15.6% y continuaron subiendo hasta alcanzar el 19.5% la más alta del período estudiado. El promedio de la tasa de desempleo del gobierno de Andrés Pastrana fue del 17.48%¹⁷⁶.

En cuanto al presidente Uribe en su primer mandato, los resultados obtenidos se caracterizaron por disminuciones desde el altísimo nivel que había encontrado al

¹⁷⁵ Nota. Esta tasa del 7.8% registrada por los datos del DANE y los del Banco de la República corresponden ciertamente una tasa bastante baja, para el caso colombiano pues aún si se compara con las de países como los Estados Unidos que si bien para la época exhibían tasas de desempleo entre 4 y 5%, alcanzaban aumentos periódicos de hasta un 6%.

¹⁷⁶ Datos del DANE y el Banco de la República, 2013

inicio de su gobierno, finalmente pudo llegar a un nivel inferior de 12% en el año 2005. Durante su segundo mandato, los resultados obtenidos se caracterizaron por fluctuaciones alrededor de una tasa promedio de desempleo del 11.23%, que tuvo su nivel más bajo en el 2007 cuando la misma bajó a 9.8% y su nivel más alto en el 2009 cuando esta alcanzó el nivel de 12.3%.

La siguiente ilustración resume los elementos relacionados con los gobiernos, períodos cuatrienales, Planes de desarrollo, causas del problema del desempleo, niveles iniciales y finales de las tasas de desempleo de los cinco cuatrienios del período 1990 a 2010 y la opción utilizada para la política de empleo por las administraciones del periodo 1990 a 2010.

Ilustración 15. Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1990-2010. Período posterior a la apertura económica de 1991

Políticas públicas de empleo en los Planes de desarrollo 1990-2010					
Período post apertura económica de 1991					
Periodo	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010
Presidente	César Gaviria Trujillo	Ernesto Samper Pizano	Andrés Pastrana Arango	Álvaro Uribe Vélez	Álvaro Uribe Vélez
Plan de Desarrollo	"La revolución pacífica"	"El Salto Social"	"Cambio para construir la paz"	"Hacia un estado comunitario"	"Estado comunitario: desarrollo para todos"
Problema de empleo a resolver	Bajos niveles de empleo por excesiva intervención estatal	Bajos niveles de empleo por causas macroeconómicas y falta de capacitación	Altísimos niveles de desempleo	Altísimos niveles de desempleo	Altos niveles de desempleo y discriminación de género
Causa 1 del problema	Migración natural campo/ciudad mano obra no calificada	Migración natural campo/ciudad mano obra no calificada	Migración natural campo/ciudad mano obra no calificada	Migración natural campo/ciudad mano obra no calificada	Migración natural campo/ciudad mano obra no calificada
Causa 2 del problema	Deplazamiento forzado campo/ciudad mano obra no calificada	Deplazamiento forzado campo/ciudad mano obra no calificada	Deplazamiento forzado campo/ciudad mano obra no calificada	Deplazamiento forzado campo/ciudad mano obra no calificada	Deplazamiento forzado campo/ciudad mano obra no calificada
Causa 3 del problema	Gasto social limitado por gastos conflicto bélico interno	Gasto social limitado por gastos conflicto bélico interno	Gasto social limitado por gastos conflicto bélico interno	Gasto social limitado por gastos conflicto bélico interno	Gasto social limitado por gastos conflicto bélico interno
Causa 4 del problema	Falta competitividad X Rigideces de normatividad salarial:impuestos a nomina	Falta competitividad X Rigideces de normatividad salarial:impuestos a nomina	Falta competitividad X Rigideces de normatividad salarial:impuestos a nomina	Falta competitividad X Rigideces de normatividad salarial:impuestos a nomina	Falta competitividad X Rigideces de normatividad salarial:impuestos a nomina
Causa 5 del problema	Apertura Económica	Apertura Económica	Apertura Económica	Apertura Económica	Apertura Económica
Desempleo inicial	Desempleo inicial de 9.6%	Desempleo inicial de 7.8%	Desempleo inicial de 12%	Desempleo inicial de 19.5%	Desempleo inicial de 12.4%
Desempleo final	Desempleo final de 7,8%	Desempleo final de 12%	Desempleo final de 19.5%	Desempleo final de 12,4%	Desempleo final de 11,4%
Opción utilizada para política de empleo	Aumentar empleo disminuyendo intervención Estatal en asuntos laborales	Aumentar empleo disminuyendo intervención Estatal en asuntos laborales	Políticas de choque, a mediano y largo plazo para reactivar sectores intensivos en mano de obra	Construcción, explotación de hidrocarburos, transportes, servicios públicos, ciencia y tecnología, sostenibilidad ambiental, política comercial para generar empleo	Construcción, explotación de hidrocarburos, transportes, servicios públicos, ciencia y tecnología, sostenibilidad ambiental, política comercial para generar empleo

Fuente. Elaboración propia del Autor.

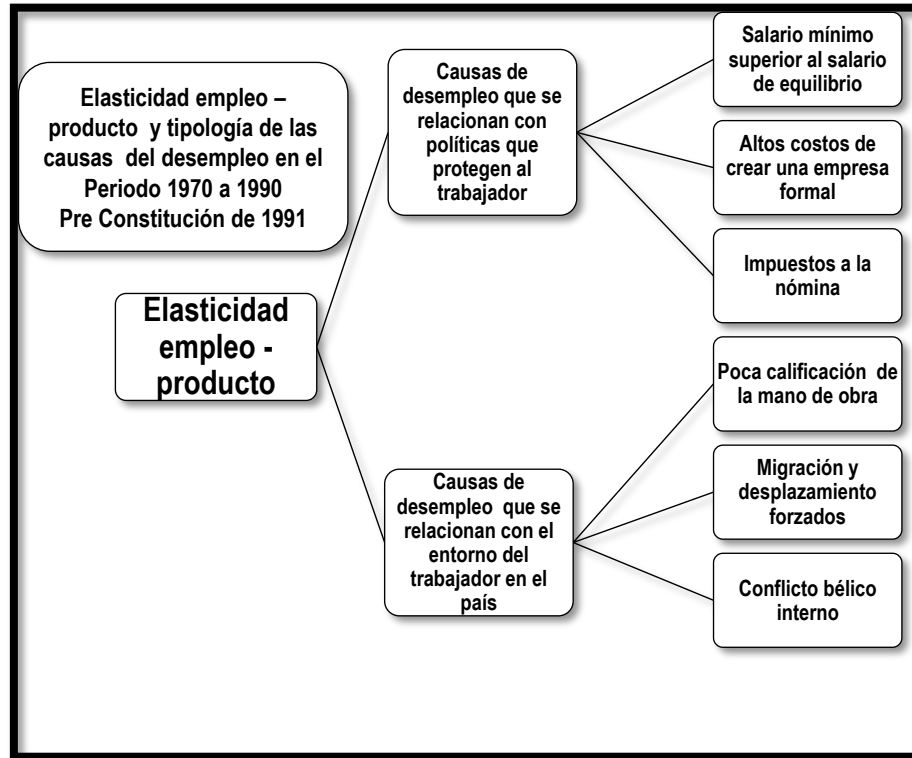
3.3 Comparación de la políticas públicas diseñadas y desarrolladas durante el período 1970 a 1990 previo a los cambios políticos introducidos por la Constitución de 1991, y el período 1990 a 2010, posterior a la expedición de la Constitución de 1991 respecto del desempleo en Colombia

Como se vio, los resultados de las políticas públicas para solucionar la problemática de las altas tasas de desempleo y los niveles de crecimiento del PIB fueron diferentes antes de la apertura económica dictada por la Constitución de 1991 y posteriormente a ésta. En este segmento del trabajo se hace una comparación de las políticas públicas de estos dos periodos, teniendo en cuenta los fundamentos de la causalidad de los altos niveles de desempleo a los cuales hacen referencia los Planes de Desarrollo de los Gobiernos del período 1970 a 2010.

3.3.1 Políticas públicas dirigidas a solucionar la problemática de las altas tasas de desempleo durante el periodo 1970 a 1990 previo a las Constitución de 1991.

Los fundamentos de las política públicas diseñadas y desarrolladas por los actores gubernamentales de los Planes de Desarrollo durante el periodo 1970 a 1990 previo a la expedición de la Constitución de 1991, se resumen en la siguiente ilustración. La ilustración sigue los planteamientos que asignan dos tipos de causalidades para el desempleo en Colombia: Las causas que protegen a los trabajadores y las que se relacionan con el entorno del trabajador en el país. Los actores de las políticas que buscan corregir los niveles de desempleo consideran que estas dos tipologías son causales de los altos niveles de desempleo.

Ilustración 16. Elasticidad empleo-producto y tipología de las causas del desempleo en el Periodo 1970 a 1990 –Pre Constitución de 1991-



Fuente: elaboración del autor con datos de los Planes de Desarrollo del periodo 1970 a 1990.

Las políticas públicas dirigidas a solucionar la problemática del desempleo de este periodo tuvieron como precedente por una parte el de la creación del Servicio Nacional de Empleo, y por otra la del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Este último se diseñó como un impuesto a la nómina, aspecto que los expertos han considerado ha sido un elemento negativo para el desempleo. En 1972 se dictó el decreto 1229, que creó las Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), instrumento que generó una masiva construcción de vivienda y contribuyó en forma significativa a la reactivación de la economía, a la creación de empleo. Los Decreto 678 y 677 de 1972 crearon la Junta de Ahorro y Vivienda (JAVI) dirigidas a formular la política hacia las corporaciones de ahorro y vivienda.

El informe de la OIT, denominado “Hacia el Pleno Empleo”, preparado por expertos internacionales diseñó un plan para solucionar las altas tasas de desempleo del país. En el modelo propuesto el empleo depende del nivel de actividad económica; su óptica es de largo plazo, tiene en cuenta la estructura del PIB, los coeficientes marginales de capital sectoriales y la estructura de la inversión. El coeficiente de empleo es función de los precios relativos del capital y del trabajo y las políticas de empleo propuestas están destinadas a modificar esos precios relativos. El modelo de la OIT se hizo con una visión en el largo plazo (esto es el desempleo estructural), señala la importancia de cambios en la estructura del PIB y la asignación sectorial de la inversión como medio para acelerar el crecimiento del empleo, vía cambios en los precios relativos de los factores.

Entre 1975 y 1978 se creó el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), dirigido a solucionar el desempleo en el sector rural. Se dictó “la política de ingresos y salarios”. En 1985, se contrató a la Misión Chenery, organización que diseñó un Plan para atender el desempleo del país. La Misión encontró que la carga del régimen prestacional a mediados de los años ochenta no era muy diferente de la que prevalecía a finales de los años cincuenta; pero sí que la relación entre las prestaciones sociales y los sueldos pagados por la industria se había elevado apreciablemente, al pasar de representar el 27,3 % en 1958 al 77,7 % en 1982¹⁷⁷. Tomadas aisladamente, estas cifras indicarían que las empresas estarían soportando una gravosa carga en favor de los trabajadores¹⁷⁸. El informe criticó el régimen de despidos, indemnizaciones, reintegro y pensión sanción creados por el Decreto 2351 de 1965 por ser instituciones laborales inadecuadas y arcaicas que, paradójicamente, desvirtuaban el propósito de afianzar la estabilidad. Dos de sus propuestas de política fueron de largo plazo. Los elementos esenciales para el

¹⁷⁷ En el caso de los bancos, dicha relación pasó del 77 % en 1970 al 118 % en 1982 (Ocampo y Ramírez, 1986, cap. 6, p. 4).

¹⁷⁸ De hecho, la participación de los costos laborales en el valor agregado a costo de factores no se alteró a lo largo del período 1970-1982 (Ocampo y Ramírez, 1986, cuadros 6-5); (Urrutia, 1981). El informe de la OIT también se refirió en su momento, desde otro ángulo, a los efectos de la estructura monopólica industrial sobre la distribución del ingreso: “En muchas industrias algunas grandes empresas gozan prácticamente de un monopolio. Estos monopolios se ven alentados por los aranceles elevados y el control directo de las importaciones, que prácticamente eliminan la competencia extranjera. El resultado es no solo la obtención de altos dividendos (y de elevadas utilidades para quienes trabajan por cuenta propia), sino también salarios relativamente altos en unas pocas industrias favorecidas, lo que agrava el problema de la distribución y perturba seriamente la estructura de la inversión” (OIT, 1970, p. 169).

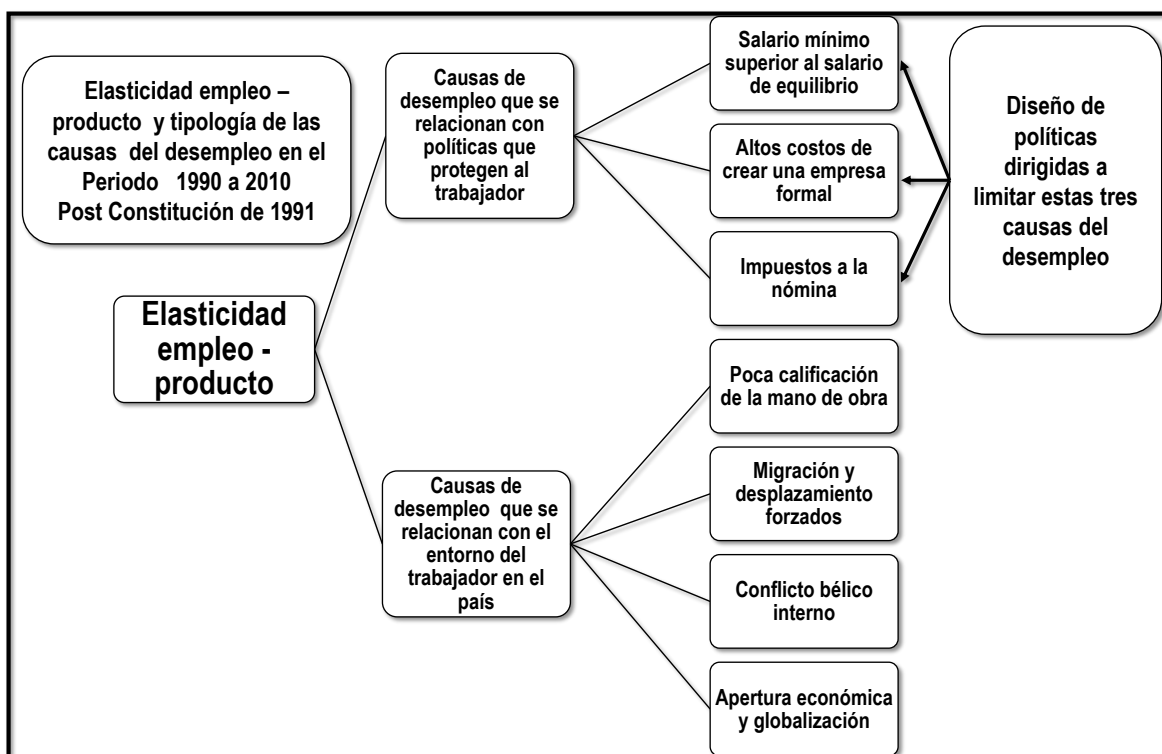
cumplimiento de las metas en materia de empleo fueron: 1. La mayor generación de divisas, 2 La elevación de las tasas de inversión y ahorro, y 3. La redistribución del gasto público hacia inversiones con mayor contenido de mano de obra nacional y hacia gastos con mayor efecto redistributivo.

En 1989, se delegan las funciones de intermediación laboral en el SENA y se crea el Servicio Público de Empleo (SEP). Hasta 1989, la intermediación pública estaba en cabeza del Servicio Nacional de Empleo (SENALDE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En este año, mediante el Decreto 1421, se transfirió la función de administrar la intermediación pública y gratuita de empleo al SENA. De esta forma, quedaron consolidados en una sola institución los servicios de intermediación y formación para el trabajo lo que permitía una mejor alineación entre las dos funciones complementarias.

3.3.2 Políticas públicas dirigidas a solucionar la problemática de las altas tasas de desempleo durante el periodo 1990 a 2010 posterior a las Constitución de 1991

La siguiente ilustración asigna dos tipos de causalidades para el desempleo en Colombia en el periodo 1990 a 2010, una vez se inició la apertura económica que introdujo causas adicionales para aumentos de las tasas de desempleo relacionadas con los cambios introducidos por la globalización.

Ilustración 17. Elasticidad empleo-producto y tipología de las causas del desempleo en el Periodo 1990 a 2010 –Post Constitución de 1991-



Fuente: elaboración del autor con datos de los Planes de Desarrollo del periodo 1990 a 2010.

Vista la situación del desempleo, del crecimiento del PIB y las políticas públicas que fueron diseñadas e implementadas respecto del desempleo por los cinco gobiernos que administraron el país durante el período 1970 a 1990, ahora con el Gobierno de Cesar Gaviria y la reforma Constitucional de 1991 se dio origen a un nuevo período sistémico respecto del desempleo, sus causas y las políticas públicas que se utilizaron para resolver esta problemática.

Con la apertura se introdujo una política de crecimiento económico y de altos índices de producción en las diferentes ramas de la economía nacional. Los altos índices de producción estaban dados por la participación del gran capital, por lo que

el modelo implementado desde su inicio fue concentrador y excluyente de manera absoluta para los empleados de poca capacitación. Crecieron los capitales de las grandes industrias, se aumentaron las ganancias de estas empresas, y como consecuencia aumentó el PIB. Sin embargo, los niveles de ingresos de la población trabajadora permanecieron estancados debido a la pérdida del poder adquisitivo de sus salarios reales.

Al aumentar el PIB, se vio crecer la economía, pero la distribución de la riqueza se fue concentrando en favor de los grandes capitales. Los cálculos de los beneficios que se hicieron al inicio del proceso se fueron perdiendo, cuando los hechos demostraron que los grandes grupos económicos se habían fortalecido y desaparecido muchas empresas pequeñas del país.

A partir de 1990 se iniciaron reformas laborales acordes con las políticas de la apertura económica. La política pública generada por la Ley 50 de 1990 trajo graves consecuencias de inestabilidad para la clase trabajadora del país, ya que se introdujo la flexibilización laboral permitiendo cambios que afectaron las prestaciones de los trabajadores.

La reforma laboral de 1990 -Ley 50 de 1990- tuvo como principal objetivo flexibilizar el mercado laboral, eliminando la “doble retroactividad” de las cesantías - al estipular que la cesantía debía liquidarse anualmente sobre la base del salario recibido ese año-, así como facilitar la contratación y el despido de los trabajadores, disminuyendo la incertidumbre sobre el pago de prestaciones al momento de retiro del trabajador.

Esta reforma disminuyó el costo de las cesantías en un 4.2% aproximadamente, creó los fondos de cesantías y para el caso de los trabajadores de 10 o más años de antigüedad, aumentó las indemnizaciones en un 30% aproximadamente. Por otra parte, se creó el salario integral para los trabajadores que devengaran más de 10 salarios mínimos, reduciendo así los costos laborales no salariales para el empleador. Con la reforma laboral también mejoraron otras condiciones para los

trabajadores en materia de negociaciones colectivas y libre asociación. No obstante, el efecto de estas mejoras fue leve dado el bajo nivel de sindicalización en Colombia¹⁷⁹.

De hecho esta Ley eliminó dos normas que, en la práctica, atentaban contra la estabilidad laboral. Se trataba de la acción de reintegro forzoso y de la pensión-sanción. La primera obligaba al empresario a reintegrar a los trabajadores que, en concepto de un juez laboral, hubieran sido despedidos sin justa causa tras 10 años de servicio, indemnizándolos por los ingresos dejados de devengar. Fuera del costo de la indemnización, la norma era impopular por su efecto sobre las relaciones laborales y, con frecuencia, conducía a despidos precautelativos antes de los 10 años. La Ley de Reforma Laboral eliminó las acciones de reintegro forzoso y en cambio, aumentó la indemnización para los empleados en cuestión, reconociendo la particular contribución de los trabajadores más antiguos.¹⁸⁰ En segundo lugar, se eliminó la llamada pensión-sanción, que obligaba a la empresa a asumir la jubilación de los trabajadores despedidos después de 10 años de servicio¹⁸¹.

Sin embargo, esta reforma facilitó los despidos colectivos, formalizó las agencias de empleo temporales, estableció el salario integral, y suprimió la retroactividad de las cesantías para trabajadores vinculados después del 1 de enero de 1991.

El desempleo aumentó hacia finales de 1993 en razón de las migraciones rurales. A partir de 1993 se generó una depresión del sector agrícola lo que llevó la economía en este sector prácticamente a una recesión a la migración de campesinos a las ciudades para incrementar la tasa de los desempleados. Esto se debió al desmonte de los altos niveles de protección del sector, sumado a los bajos precios internacionales.

¹⁷⁹ La reforma laboral de 1990, estipuló que la cesantía debía liquidarse anualmente sobre la base del salario recibido ese año; el pago de los intereses sería igual al 12% anual, pero se pagarían sobre una base menor. Ocampo (1987), estima que el costo adicional de las cesantías pagadas de acuerdo al viejo régimen es de 4.2% sobre el porcentaje del salario. Por otro lado, se crearon los fondos de Pensiones y Cesantías, donde debe consignarse el valor de la cesantía anual a más tardar el 15 de Febrero del siguiente año. La obligación de pagar los intereses sobre la cesantía pasó del empleador al fondo de cesantías. En la reforma laboral de 1990 se conserva el derecho del trabajador de hacer retiros sobre el valor de las cesantías para mejora de vivienda y educación (aunque se establecieron más requerimientos y controles para poder hacer estos retiros).

¹⁸⁰ Ver LEY 50 DE 1990 por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

¹⁸¹ *Ibid.*

Se expidió en este año la Ley 100 de 1993 que fue una reforma de la seguridad social que modificó el sistema de pensiones y el régimen de salud incrementando las cotizaciones a la seguridad social, entre otras; entre 1993 y 1996, los aportes por parte del empleador y del trabajador a los sistemas de salud y pensiones aumentaron en un 12%. A partir de 1993 se elevaron las contribuciones a la seguridad social, aumentando así los costos laborales no salariales. Mientras que existe mucha especulación respecto a los efectos de estas medidas, al mismo tiempo, es poca la evidencia que permite analizar sus efectos.

La Ley 278 de 1996 reglamento la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales creada en la Constitución de 1991. Esta Comisión fija el salario mínimo y está conformada por representantes del sector gremial, el gobierno y los trabajadores. En caso de no existir un acuerdo entre las tres partes, el gobierno fija el salario mínimo por decreto. Para ello *“el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el Comité Tripartito de Productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto, PIB, y el Índice de Precios al Consumidor, IPC”*. La anterior ley se complementó en 1999, y se estableció que además de los anteriores parámetros, el gobierno debía tener en cuenta la inflación real del año que culminaba, según el Índice de Precios al Consumidor,

Se anota que la legislación colombiana no obliga a aplicar los mismos criterios de fijación del salario mínimo a los salarios mayores al mínimo del sector privado. El aumento o disminución del nivel de estos salarios es legalmente decisión del patrono. La fijación del salario mínimo se ha venido haciendo de acuerdo a la inflación rezagada, no existiendo una reglamentación clara sobre los criterios para el reajuste del salario mínimo según la productividad. En la mayoría de años recientes el gobierno fijó los aumentos en el salario mínimo por decreto. Entre 1996 y 1999 la fijación del salario mínimo debía hacerse de acuerdo a la meta de inflación esperada,

pero esto no se aplicó en la realidad. En el caso de los otros salarios, no existe una reglamentación clara para su fijación¹⁸².

Posteriormente en el periodo 1994 a 1998 se adelantaron políticas tendientes a la reducción de la inflación lo que se lograría mediante un “pacto social” de precios y salarios. Esto se pretendió lograr teniendo como base para los reajustes salariales la inflación anterior. Para 1995, el gobierno impuso la meta del 18%, meta que no se logró precisamente porque no se respetó el pacto. Se había pactado un aumento salarial del 18%, y la inflación a principios del mes de diciembre de 1995 ya había alcanzado un nivel del 19 y ½ %. Posteriores incrementos fundamentados en los pactos relacionados con la disminución de la inflación hicieron que los trabajadores para el año 1996 perdieran tres puntos del salario real de los trabajadores.

Para el año del 2002 de este periodo post Constitución de 1991, el desempleo había alcanzado niveles del 19.5% por lo que el Gobierno de la época buscó la conformación de una misión de empleo, con participación de expertos nacionales e internacionales, con el fin de estudiar los problemas de orden estructural del mercado laboral colombiano y las políticas tendientes a solucionarlos. Además, analizaría las condiciones de flexibilidad del mercado de trabajo, así como la normatividad laboral, para determinar su incidencia en la generación de empleo y los mecanismos para la promoción de las pequeñas y medianas empresas generadoras de empleo y exportadoras.

En el 2002 se adelantó una nueva reforma laboral. Con el fin de mitigar los efectos de la crisis económica, Colombia llevó a cabo una gran reforma laboral en el año 2002. Lastimosamente, la reforma no tuvo los efectos esperados en cuanto a creación de empleo, con la excepción de los generados por el programa de contratos

¹⁸² Antes de 1996 el organismo encargado de fijar el salario mínimo era el Consejo Nacional Laboral creado en 1987, que cumplía exactamente las mismas funciones con los mismos parámetros de La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales. En 1970 existía una diferenciación del salario mínimo por sectores, y por regiones. El más bajo era el salario mínimo para el sector agrícola en áreas rurales. En 1979, el salario mínimo era reajustado de acuerdo al IPC y aumentaba o disminuía de acuerdo a las políticas del gobierno. En 1984 se unificó el salario mínimo rural y urbano y quedó uno sólo para todo el país.

de aprendizaje. Entre otras medidas, también se aumentaron los parafiscales con el fin de financiar programas de protección al cesante que tampoco han tenido los efectos esperados. El aumento de los costos no salariales ha tenido efectos adversos en el mercado laboral: han contribuido al aumento de la informalidad y a la baja creación de empleo de calidad.

La ley 789 del 27 de diciembre 2002, por medio de la cual se “dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de trabajo” Esta ley tenía como principales objetivos: Aumentar la recolección de dineros provenientes de las contribuciones parafiscales, con el fin de atender las necesidades de las personas desempleadas en el país; Generar varios estímulos a la creación de empleo fomentando tanto la demanda por trabajo no calificado como la demanda por empleo de los demás grupos vulnerables de la sociedad; regular el mercado de trabajo para los aprendices, así como la reglamentación del contrato de los mismos y, Flexibilizar los contratos laborales por medio de la reducción de los sobrecargos de los dominicales y los festivos, y la ampliación de la jornada laboral, con el fin de incentivar la creación de empleo en el país.

Posteriormente se expidió la ley 797 de 2003 que reformó algunas disposiciones del sistema general de pensiones, y la ley 1122 de 2007 que realizó algunas modificaciones al sistema general de seguridad social en salud. Por ejemplo incrementó la cotización en medio punto porcentual, la cual quedó establecida en 12.5% del salario en 2008.

4. CONCLUSIONES

En América Latina, la tasa promedio de desempleo fue de 7,4% en el periodo 1970 a 1990 y de 8,7% en el periodo 1990 a 2010. Comparativamente, esta investigación estableció que en Colombia la tasa de desempleo para el primer periodo fue de 10.6%, y de 11.44% para el segundo. Analizados los planes de desarrollo de los Gobiernos en el período 1970 a 2010, se puede concluir que todos, sin excepción plantearon políticas públicas para reducir el desempleo, y aunque uno de los objetivos prevalentes de estos planes fue el de disminuir el desempleo los resultados fueron muy limitados, y mayoritariamente no lograron reducir las altas tasas de desempleo.

Aunque el desempleo es un fenómeno que tradicionalmente se ha estudiado desde la economía, en este trabajo logramos identificar el efecto que tuvieron las decisiones políticas en los esfuerzos para reducir el desempleo en Colombia. Los análisis de los niveles de desempleo y del crecimiento del PIB adelantados en esta investigación permiten concluir que en el periodo 1970 a 2010, se presentan dos sistemas socio económicos diferentes: uno, comprendido entre 1970 a 1990, previo a la apertura económica generada por la Constitución de 1991, y otro posterior a la constitución de 1991. El primero se caracterizó por tasas de desempleo promedias de 10.26% y un crecimiento del PIB promedio de 4.6%. El segundo, por tasas de desempleo promedias de 11.44% y crecimientos del PIB promedios de 3.45%.

La comparación de las políticas públicas de estos dos periodos en cuanto se relaciona con el desempleo permite concluir que las mismas presentan similitudes y diferencias.

Comparación de las políticas relacionadas con las tasas de desempleo entre los dos periodos analizados. Las políticas diseñadas y desarrolladas para solucionar el alto desempleo partieron de establecer las causas de estas durante el

período 1970 a 1990. Seis causas correspondientes a dos tipologías diferentes fueron evidenciadas. Una primera tipología se relacionó con la protección al trabajador en forma de tres aspectos: uno, salario mínimo superior al salario de equilibrio, dos, altos costos de creación de empresas y su operación formal, establecidos con el fin de asegurar el cumplimiento de condiciones de seguridad prestacional a los empleados; y tres, los denominados impuestos a la nómina destinados a apoyar socialmente a las familias y a la capacitación de los empleados, correspondieron al primer grupo de causalidad explicativa para las altas tasas de desempleo. Una otra tipología se relacionó con las problemáticas surgidas respecto del entorno de los trabajadores, y estas fueron resultantes de la migración natural del campo a la ciudad y los desplazamientos forzados, del conflicto bélico interno que ha existido en el país desde hace más de cincuenta años, y la falta de capacitación de los desempleados de menores recursos. Aunque estas causas pueden haber tenido diferentes intensidades a los largo de los dos periodos analizados, lo cierto es las mismas han sido prevalentes entre 1970 al 2010 y en forma permanente pueden catalogarse como causas crónica que explican una parte de las altas tasas de desempleo.

Si se analizan estas causas con el objeto de explicar las diferencia entre las tasas de desempleo de Colombia y el resto de los países de América Latina, se puede entender que la incidencia de las aceleradas migraciones y desplazamientos forzados han sido una característica de la situación social y política de Colombia, dado el conflicto bélico interno, su prolongada duración y su intensidad diferencial de los otros países del continente americano, por lo que se puede destacar que estas causas han sido altamente responsables de esas diferencias en los niveles de desempleo.

Por otra parte, si se analizan las causas dirigidas a la protección de los trabajadores a la luz del modelo neo keynesiano vigente en el período 1970 a 1990 en el cual el Estado intervenía generando recursos por medio de emisiones que le permitían adelantar proyectos sociales cuando se necesitaban, así generaran aumentos en la

inflación, estas causas pudieron sobrevivir a pesar de las críticas de los partidarios de tendencias neoliberales, aspecto bien diferente al que se gestó cuando se aprobó la Constitución de 1991 y se planteó la apertura económica en la cual se diseñaron y desarrollaron políticas para eliminar estas potenciales causas de los niveles de desempleo.

Entronizado el modelo de la apertura económica en 1991, aparecieron tres causas generadoras de desempleo adicionales que pueden ser consideradas significativas: Primero la apertura económica exigió mayor competitividad de los trabajadores y ante la ausencia de capacitación, esto incidió en los niveles de desempleo; el otro fue el robustecimiento del conflicto bélico interno robustecido por el narco tráfico y los continuos ataques a la infraestructura de la empresas extranjeras que adelantaban actividades en el sector extractivo y que exponenciaron el desplazamiento forzado rural hacia urbes, que no estaban en capacidad de emplearlos; y la imposibilidad del Estado de emitir recursos inflacionarios para alimentar proyectos sociales que permitieran emplear recursos desempleados. Estos tres aspectos fueron responsables de disminuciones del crecimiento del PIB y disminuciones significativas de la elasticidad empleo-producto, que aumentaron las tasas de desempleo promedios hasta el 11.44% del periodo 1990 a 2010 investigado.

En lo referente al manejo adecuado de la inflación en el periodo 1990 a 2010, esto hace que Colombia disponga de una moneda sana, y que por lo tanto se tenga gran capacidad de atraer inversión foránea. Sin embargo, disminuye la capacidad de Estado colombiano a utilizar la alternativa de emitir moneda, que le permitiría aumentar la producción en situaciones de baja demanda cíclica generada por las fluctuaciones de la economía. Bien entonces por la moneda sana, bien por la inversión extranjera, pero mal por la limitación de generación de empleo por la contracción de la inflación en periodos deficitarios de demanda. Se concluye que el control de la inflación puede impedir el alivio del desempleo cíclico de la economía.

Con respecto a los programas de la OIT y Chenery, se puede concluir que aunque

importantes y acertados, no fueron implementados. El problema de fondo que analizó la Misión OIT no se ha tocado, es decir, problemas estructurales que han pasado a segundo término como son los de tenencias de tierra, concentración de ingreso, monopolios, etc. y de dependencia, que todavía permanecen y que han sido la causa primera del conflicto bélico interno que agobia al país y que es la causa posiblemente principal de las altas tasas de desempleo.

Estableciendo conclusiones desde un punto de vista más político, reconciliando la primera parte del trabajo con la segunda. Hemos podido observar que los gobiernos estudiados, han adoptado ideologías clásicas y neoclásicas para la ejecución de sus políticas. Vemos que la construcción de viviendas en el período preconstitución como solución a reducir el desempleo posee un gran sesgo keynesiano. Keynes afirmaba que el gobierno debe tomar decisiones para activar la economía, y no solo limitarse a la regulación. Vemos que los gobiernos, independientemente del partido, adoptaron medidas keynesianas. Contrario a los gobiernos postconstitución, en estos gobiernos vemos un contenido altamente clásico. El pensamiento del poder de los mercados promocionado por Adam Smith, cobró notoriedad en la época de la apertura, donde el gobierno adoptó medidas para fortalecer la competitividad y la participación del mercado. Las consecuencias políticas fueron nefastas en el sector agrícola, la industria no podía competir con otros países, nuestros empleados carecían de educación y las crisis económicas fueron imanejables. La flexibilización del empleo y las nuevas políticas laborales también contribuyeron a un alto nivel de desempleo.

En cuanto a la política social focalizada y neosistencial, impulsada por organismos como el Banco Mundial, no han sido suficientes para aliviar el desempleo. Por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas han sido soluciones a corto plazo, y no resuelven los problemas estructurales que generan el desempleo. Reformas de mayor impacto deben ser consideradas, una reforma agraria profunda, leyes que beneficien al trabajador, mayor reconocimiento de los sindicatos, etc.

Queda claro que el problema del desempleo, definido en términos amplios, si bien está asociado al grado de intensidad de la actividad económica, también, se debe a

la alta concentración del ingreso, la distribución desigual de las tierras, la adopción de tecnología intensiva en capital y de alto componente importado, y la insuficiencia de inversión en proyectos que usan mano de obra como la que caracteriza el desempleo, el subempleo y la informalidad, prevalentes durante los dos periodos analizados. Respecto de las políticas públicas del periodo 1990 a 2010, se hace necesario anotar que los proyectos de petróleos, y minerales energéticos tienen poco efecto sobre el empleo directo. Entre los programas especiales de empleo que verdaderamente ayuden a aliviar el desempleo están los proyectos de inversión pública intensivos en mano de obra e insumos nacionales y los proyectos en salud, educación y mejoramiento social y cultural de la comunidad. Estos han sido propuestos en todos los planes de desarrollo analizados, pero no han sido adecuadamente ejecutados.

BIBLIOGRAFÍA

ALTENBURG, Tilman, QUALMANN, Regina y WELLER, Jürgen. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuesta para un desarrollo incluyente”. Serie Macroeconómica del Desarrollo, No 2, CEPAL, Santiago de Chile. 2001.

ANDRÉU ABELA, Jaime. Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. España: Fundación Centro Estudios Andaluces. Universidad de Granada, Departamento Sociología. Granada, 2001.

ARANGO, Luis Eduardo y HAMANN. Franz El mercado de trabajo en Colombia hechos, tendencias e instituciones de la República Colombia, 2013.

ARIAS OSORIO, Eduardo. Los objetivos de los planes nacionales de desarrollo y sus resultados en el desarrollo nacional. Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2005.

BELLO A, Martha Nubia. El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2013.

BERRY, Albert. Tendencias recientes en la economía convencional y los debates sobre liberalización y globalización. Cuadernos de Economía vol.20 no.34 Bogotá, 2001.

BOTERO GARCÍA, Jesús. Desempleo e informalidad en Colombia. Un modelo de equilibrio general computable. Universidad EAFIT, 2009.

BOTERO, J. Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso: un análisis de equilibrio general computable. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, Bogotá.

CAMPBELL R. McConnell – Stanley L. Brue – David A. Macpherson. Economía Laboral. Ed Mc Graw Hill. España, 2003.

CUEVAS, Homero. Las Cuatro Estrategias. 1971-74. Publicado en: Modelos de Desarrollo Económico. Colombia, 1960-82. Editorial Oveja Negra. Asociación de Profesionales de la Educación Superior. Colombia. 1982.

CLAVIJO, Sergio. Política Fiscal y Estado en Colombia. Banco de la República. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. Ediciones Uniandes. Colombia. 1998.

DANE. Ficha Metodológica Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá, 2006.

DECRETO 1252 DE 2000. Por el cual se establecen normas sobre el régimen prestacional de los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los miembros de la fuerza pública.

ECHEVERRI URUBURU, Álvaro. Elites y Proceso Político en Colombia. (1950-1978). Una democracia principesca y endogámica. Fundación Universitaria Autónoma de Colombia. 1986. Colombia.

ELSBY, M., R. Michaels y G. Solon. "The ins and outs of cyclical unemployment", American Economic Journal: Macroeconomics, vol. 1. 2009.

ESAP. Foro Nacional de Políticas Públicas para Colombia. Unidad de Educación Continuada de la Escuela Superior de Administración Pública. Cartilla para veedores, seminario de sensibilización, 2000.

FEDESARROLLO. Regulación del mercado de trabajo y demanda de trabajo en Colombia. 1976-1996. Bogotá, 2008.

FRESNEDA, Oscar y Otros. Reducción de la pobreza en Colombia. PNUD: RLA/9200. 2008.

GALVIS, L. Integración regional de los mercados laborales en Colombia, 1984-2000, en Macroeconomía y regiones, tomo 25, pp. 218–255. Banco de la República. Bogotá, 2008.

GARAY SALAMANCA, Luis Jorge y otros. Instituir una política integral de verdad, justicia y reparación. El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, vol. 8. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Bogotá, 2011.

GARAY SALAMANCA, Luis Jorge. Una propuesta de buffer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. Planeta Paz, 2006.

GARCÍA ROMERO, Helena y HERNÁNDEZ ORTIZ, Adriana. Elaboración de una Evaluación Integral de Sostenibilidad (EIS) para Colombia. Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo, número cuarenta Junio, 2012.

GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans-Dieter. Nuevo Manual de Ciencia Política. 2 tomos. Istmo, Madrid, 2001.

GÓMEZ HENAO, Rafael. EL ESTADO y LA POLITICA ECONOMICA DURANTE EL SIGLO XX. http://www.banrep.gov.co/el-banco/hs_1.htm, consultado enero 15, 2013

GONZÁLEZ, Libardo. Contribución a la Historia Política de Colombia. Editorial. La Carreta. Bogota. – Colombia. 1985.

HENAO, M. y Rojas N. La tasa natural de desempleo en Colombia. Archivos de macroeconomía núm. 89, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1998.

HERRERA DURÁN, Natalia. Colombia, el país con más desplazados en el mundo. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2013.

HOMERO, Cuevas. Las Cuatro Estrategias. 1971-74. Publicado en: Modelos de Desarrollo Económico. Colombia, 1960-82. Editorial Oveja Negra. Asociación de Profesionales de la Educación Superior. Colombia. 1982.

KEYNES. J. M. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Ed. Pueblo y Educación. 1976.

LARRAIN, Sachs. Macroeconomía en la economía global. Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, SA. 1993.

LORA, Eduardo. La situación económica y social antes y después de la Constitución de 1991 economia.uniandes.edu.co/content/.../Capitulo_2_Lora_Eduardo.pdf, consultado, Marzo 23 de 2013.

LÓPEZ, H. Ensayos sobre economía laboral colombiana. Fonade/Carlos Valencia Editores. Bogotá, 1993.

LÓPEZ CASTAÑO, Hugo. La Misión Chenery: una invitación a pensar en el mediano y largo plazo. Eafit, 1988

LEY 50 DE 1990, por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

LLORENTE MARTÍNEZ, Rodrigo. El Desafío de un Pueblo en Desarrollo. Biblioteca Central de la Universidad Nacional de Colombia, 1972.

LEY 50 DE 1990 .por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

LEY 789 DE 2002 por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

LORA, Eduardo. La situación económica y social antes y después de la Constitución de 1991. Universidad de los Andes. Bogotá, 2013.

LÓPEZ CASTAÑO, Hugo. La Misión Chenery: una invitación a pensar en el mediano y largo plazo. Universidad *Eafit*, 1988

LLORENTE MARTÍNEZ, Rodrigo. El Desafío de un Pueblo en Desarrollo. Biblioteca Central de la Universidad Nacional de Colombia, 1972.

MANRIQUE MUÑOZ, Edgar Eduardo. Antecedentes Históricos del Periodo Presidencial de Misael Pastrana Borrero en la Coyuntura Mundial de 1970 – 1974 y sus consecuencias en Política Económica de Colombia” Seminario de Elites, Intelectuales y Políticas Públicas.edgareduardomanrique@yahoo.com.ar_ Consultado enero 15,2013

MELO, Jorge Orlando. “La república conservadora 1880-1930”. En: Colombia Hoy, Bogotá, siglo XXI, 1987

MONTENEGRO, Santiago. Sociedad abierta, geografía y desarrollo: Ensayos de economía política Grupo Editorial, 2006

NÚÑEZ, J. y BERNAL, R. Bernal. El desempleo en Colombia: Tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo, (1976-1998)”, Archivos de macroeconomía núm. 97, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2000.

OCAMPO, J., A., y Ramírez, M. Principales conclusiones y recomendaciones de la Misión de Empleo” en “El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe final de la misión de empleo. Economía Colombiana. Serie documentos, separata No. 10, Bogotá, 1986.

OTERO PRADA, Diego. Panorama del empleo en Colombia. Bogotá, 2011.

SACHS, Larrain. (1993). Macroeconomía en la economía global. Ed. Pretenci Hall Hispanoamericana, SA.

Plan Nacional de Desarrollo 1998- 2002 -Cambio Para Construir la Paz.

PASTRANA BORRERO, Misael. La Nueva Economía. Intervención en el V Congreso Nacional de Economistas. Cúcuta, Mayo de 1976, publicado en: Antología del Pensamiento Político de Misael Pastrana Borrero. Revista Centro de Estudios Colombianos. Nº 40. Bogotá. Colombia. 1985.

POVEDA RAMOS, Gabriel. El Frente Nacional, el colombiano.com. 2004. consultado mayo 13 del 2013.

RAGIN, Charles C. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. California: University of California Press, 1987.

RAMOS MORALES, Leónidas Lucas. Método comparado: precisiones y características. EN: Revista Nº16, Teoría Política e Historia 2008.

REYES PEÑA, José Daniel. Evidencia de histéresis en el desempleo en Colombia. (1977-2000). Bogotá, 2001.

RUIZ LÓPEZ, Domingo y CADENAS AYALA, Carlos Eduardo. ¿Qué es una Política Pública? En: Revista IUS Universidad Latina de América. 2010.

ROBBINS, Donald J. Empleo y desempleo en Colombia: el impacto de la legislación laboral y de las políticas salariales (1976-1999). Colección documentos de economía, 2003

SANTA MARÍA SALAMANCA, Mauricio; ROJAS DELGADILLO, Norberto y HERNÁNDEZ DÍAZ, Gustavo. Crecimiento económico y Conflicto Armado en Colombia. DNP, Documento 400 Dirección de Estudios Económicos, 2013.

TEJADA JIMÉNEZ, Natalia & Juan Rafael Latorre Correa Misiones de empleo en Colombia: una visión comparativa. (Misión OIT 1970-Misión Chenery, 1986) *Lecturas de Economía*, No. 25-26, 1988.

TORRES LÓPEZ, Juan y MONTERO SOLER, Antonio. Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia Universidad de Málaga, 2009.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Mitos y Realidades de la Reforma Laboral Colombiana La Ley 789. Bogotá, 2005.

VILLEGAS A., Ana Lucía. Balance Económico del Cuatrienio Pastrana. Comité de Apoyo para la Investigación –CODI- de la Universidad de Antioquia. Perfil de Coyuntura Económica. Medellín, 2003.

