

# Análisis Coyuntural

# ¿Crecimiento económico sin generación de empleo? Análisis y recomendaciones de política

---

## I. Introducción

Durante el tercer trimestre de 2006 la cifra de desempleo causó gran sorpresa e inquietud entre la opinión pública, los analistas, los periodistas y, sobretodo, el Gobierno. Según el dato divulgado por el DANE (12,7%), el desempleo había subido 1,2 puntos porcentuales con respecto al tercer trimestre de 2005 (11,5%) a pesar de un entorno macroeconómico favorable, caracterizado por un crecimiento del producto (PIB) superior al 6%. Las cifras de desempleo para los siguientes dos trimestres mostraron la misma tendencia, incrementándose 1,2 y 0,2 puntos porcentuales frente a los respectivos trimestres de 2006. Teniendo en cuenta que esto representaba un quiebre de la tendencia hacia la baja que se observaba desde 2001 en el desempleo, el DANE argumentó que se había generado un nuevo escenario de crecimiento del producto con *aumentos* en la tasa de desempleo (DANE, 2007b, énfasis propio).

Sin embargo, una mirada juiciosa de este tema revela que, lo más probable, es que el desempleo haya caído, y no subido, durante ese período. No

obstante, también puede argumentarse que el descenso observado en el desempleo no ha sido del todo satisfactorio, dado el auge económico actual. Que en los últimos años la economía colombiana haya crecido a tasas no vistas desde hace 28 años, y que este crecimiento no reduzca más rápidamente el desempleo es, sin duda, motivo de análisis.

Esta edición examina el desempeño reciente del desempleo en Colombia y propone algunas recomendaciones de política que buscan imprimirle mayor dinamismo a la generación de empleo formal. Después de esta introducción, la segunda sección explora las razones que sustentan la afirmación que se acaba de hacer, en el sentido de que lo más probable es que el desempleo no haya experimentado un aumento durante los últimos dos trimestres del 2006 y el primero de 2007. Entre éstas sobresalen cambios metodológicos importantes introducidos a la Encuesta de Hogares, que es el instrumento utilizado para medir el desempeño del mercado laboral. A partir del tercer trimestre de 2006 se introdujeron esos cambios, haciendo imposible la

comparación de las cifras del mercado laboral con las recogidas en períodos anteriores. Así mismo, otros indicadores correlacionados con el empleo muestran una trayectoria que no coincide con las caídas en el empleo reportadas durante esos tres trimestres. La tercera sección incluye algunas explicaciones sobre por qué, a pesar de que el desempleo no ha aumentado, su reducción no ha sido la más satisfactoria, dadas las elevadas tasas de crecimiento económico. Dentro de las razones se encuentran los altos costos atados a la nómina, la evolución del salario mínimo y los decrecientes costos del capital. Finalmente, la cuarta sección presenta una serie de recomendaciones de política para dinamizar la generación de empleo formal.

## **II. ¿Sí subió el desempleo durante el final de 2006 y principios de 2007?**

Existen dos razones principales por las cuales lo más probable es que el desempleo no haya experimentado un aumento durante los últimos dos trimestres del 2006 y el primer trimestre del 2007. En primer lugar están los cambios metodológicos que tuvo la encuesta de hogares del DANE, iniciados en julio de 2006 y consolidados en agosto del mismo año. Estos cambios, aunque posiblemente pueden haber mejorado la precisión de la información recolectada (y, por lo tanto, de las estadísticas que con ella se construyen), imposibilitan la comparación de los datos del mercado laboral a partir de agosto de 2006 con los años anteriores. La segunda razón es que existe evidencia, a partir de otros indicadores (por ejemplo las cotizaciones a la seguridad social y la generación de empleo en la industria y el comercio), que implica que el desempleo seguramente no aumentó durante estos tres trimestres.

### **A. Cambios en la metodología de la Encuesta de Hogares del DANE**

La primera versión de la encuesta de hogares que realizó el DANE fue conocida como la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), realizada desde 1970 hasta 2000, con series absolutamente comparables para el período 1984 - 2000. A partir de este año y hasta junio de 2006, se aplicó la Encuesta Continua de Hogares (ECH), cuyas principales diferencias frente a la ENH incluyen: i) La ENH buscaba hacer estimaciones inter-censales sobre demografía y caracterizar las condiciones socioeconómicas de los hogares, mientras que la ECH tenía como objetivo principal obtener información sobre el mercado laboral; ii) En la ENH no se tenían en cuenta los trabajadores familiares sin remuneración que realizaran labores entre una y catorce horas a la semana (para el cálculo de las variables de empleo). Tampoco se incluía, en la definición de desempleo, un criterio de disponibilidad para empezar a trabajar, ni se especificaban razones válidas para el desaliento en la búsqueda de empleo. Estos elementos fueron incorporados por la ECH; iii) La ENH se realizaba cada trimestre durante las dos últimas semanas, mientras que la ECH se realizaba en forma ininterrumpida, cada semana del año, generando un período de referencia móvil y diferente para cada uno de los hogares encuestados (Correa *et al.*, 2006). La muestra recogida así se va acumulando a lo largo del año. Es importante resaltar que cuando se introdujeron estos cambios el DANE mantuvo las dos encuestas durante todo un año, de manera que se pudiera realizar un empalme entre las series. Los cambios realizados también fueron divulgados a la opinión pública, garantizando la aceptación de los mismos.

Luego, en 2006, el primer cambio que se le hizo a la ECH fue el nombre. A partir de julio de

2006 la encuesta pasó a llamarse la "Gran Encuesta Integrada de Hogares" (GEIH), reflejando el hecho de que se incorporaron nuevos módulos que "integraron" la recolección de información para diferentes usos. En efecto, la GEIH recolecta información no sólo del mercado laboral, sino de calidad de vida e ingresos y gastos, entre las más importantes. Así, la GEIH, uno de los catorce programas del Plan Nacional de Información Oficial Básica 2006-2010, constituye un esfuerzo del DANE para mejorar la calidad, cobertura, y oportunidad de la información proveniente de tres encuestas cuyas metodologías de recolección, periodicidad y propósito diferían: la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), la Encuesta de Ingresos y Gastos, y la ECH. La GEIH reúne múltiples propósitos al unir estas tres encuestas. Uno de ellos es la generación de indicadores laborales, tarea que realizaba la ECH. A continuación se muestran las diferencias entre la GEIH y la ECH en lo que tiene que ver con el mercado laboral.

Los cambios introducidos por la GEIH a la medición de las variables del mercado laboral se pueden dividir en dos grandes bloques: i) cambios en el diseño muestral; y ii) cambios relacionados con los mecanismos e instrumentos de recolección de las encuestas. Podría también considerarse un tercer bloque con los elementos puestos en evidencia por Santa María (2007): iii) cambios en la estructura y cantidad de preguntas.

### ***1. Cambios en el diseño muestral***

En la ECH se tenía una Unidad Primaria de Muestreo (UPM) de 3.500 observaciones (específicamente para estudiar el mercado laboral)

que se incrementó a 7.500 al entrar en vigencia la GEIH (con múltiples propósitos). Con el mayor tamaño de muestra se logró capturar información a la que no se tenía acceso con representación estadística para once capitales colombianas, diferentes a las trece principales áreas metropolitanas (AM), únicas ciudades para las cuales la ECH era confiable con errores estándar en rangos aceptables. Esta ampliación de cobertura geográfica implicó pasar de 9.000 a 17.000 encuestas al mes (DANE, 2006)<sup>1</sup>.

Pero lo más importante es que no sólo cambió el tamaño de la muestra, sino también la composición de la misma y de manera muy significativa. En cuanto a la muestra urbana, en la ECH el 72,4% de las observaciones provenían de las trece áreas metropolitanas (AM) y el restante 27,6% del resto de cabeceras, mientras en la GEIH el 48,1% de las observaciones provienen de las trece AM y el 51,9% del resto de cabeceras. Este cambio en la composición de la muestra fue acompañado por una reducción de observaciones de las trece AM y un aumento en observaciones para las once ciudades adicionales. Con esto se está incluyendo una ponderación nueva en el cálculo de los indicadores laborales en el total nacional, ahora con una información más precisa de las estructuras de los mercados laborales de ciudades que antes eran desconocidas. Si la estructura de esas otras ciudades es diferente a aquella de las trece AM (lo cual es probable, pues estas otras ciudades son más pequeñas), se altera la comparabilidad por definición. Es decir, en términos técnicos, si las observaciones nuevas que entran a la muestra no son escogidas puramente de manera aleatoria (que no lo son), por definición se introduce un

<sup>1</sup> El DANE también planea ampliar gradualmente la muestra rural para reducir el margen de error de esta zona (DANE, 2006).



sesgo en la comparabilidad de las dos muestras. Es decir, los indicadores del mercado laboral producidos con la ECH no son equiparables con los obtenidos por la GEIH. Pero no sólo los indicadores del mercado laboral se ven afectados en su comparabilidad. También se afecta una serie de indicadores demográficos y sociales relacionados con la estructura de los hogares, cobertura en servicios públicos y cobertura en educación, que varios investigadores y analistas solían calcular a través de la ECH.

Para resumir, lo más relevante de este cambio es que diferencias en la estructura de las variables independientes entre las dos muestras (que difieren en su composición y tamaño) que tengan poder explicativo en los indicadores laborales, afectan la comparabilidad. Ejemplos de estas variables incluyen el NBI<sup>2</sup> (o, en general, la situación de pobreza del municipio), el nivel de urbanización y la composición de la población según sexo o edad.

## 2. Cambios en los mecanismos e instrumentos de recolección

En cuanto a los mecanismos e instrumentos de recolección, el DANE señala que se buscaba el "mejoramiento de la calidad de la información mediante la introducción del uso del informante directo, los sistemas móviles de captura, la cartografía digital y la aplicación de programas de consistencia de la información en el terreno" (DANE, 2007a).

Tal vez el más importante de estos cambios fue la recolección de información a través del

"informante directo", en vez del "informante idóneo". En la ECH un adulto responsable del hogar (el informante idóneo) podía contestar el cuestionario por aquellos miembros que no estuvieran presentes en el momento de la visita del encuestador. Ahora, en la GEIH, cada persona del hogar debe responder directamente el formulario. Es decir, las respuestas las proporciona el "informante directo". En la práctica, alrededor del 85% de los informantes de la GEIH han sido directos, mientras éste generalmente fue el caso para sólo el 40% de los informantes de la ECH (DANE, 2006). Este cambio puede mejorar la confiabilidad de las respuestas. Incluso se notó una reducción importante en la tasa de no respuesta, principalmente en el caso de los ingresos laborales (DANE, 2007a). Una mayor confiabilidad mejora la calidad de información de empleo, ingreso y situación laboral del individuo, en especial sobre la condición de subempleo y desempleo. El resultado es, una vez más, un cambio en la comparabilidad de los datos antes y después de la introducción de la GEIH.

Aparentemente, ésta no fue la única consecuencia del cambio al "informante directo", pues parece que la reducción en la muestra para las principales trece ciudades fue consecuencia de que en algunos hogares donde no se encontraba el informante directo no se realizaba la encuesta en espera de encontrarlo en otra oportunidad. Esto, por supuesto, trajo un cambio en la composición de la muestra dado por la caída (no aleatoria) de observaciones de las trece principales áreas. De esta forma, el nuevo diseño muestral generó problemas de comparabilidad por esta vía.

<sup>2</sup> Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Otro cambio en la forma de recolectar los datos fue la utilización de los dispositivos de captura de información que se emplearon en el censo de 2005. Anteriormente, se utilizaba papel y lápiz. El uso de estos dispositivos, el cual incluyó la aplicación de programas de consistencia de la información en el terreno, sin duda debió también mejorar la calidad de los datos, pues el papel y lápiz requería un segundo paso (la digitación de información) incrementando la posibilidad de error.

Finalmente, la puesta en marcha de un sistema único de recolección, seguimiento, monitoreo y consistencia de la información también se traduce en una mayor precisión de los datos, que afecta la comparabilidad de las dos encuestas.

### ***3. Cambios en la estructura y cantidad de preguntas***

Ahora bien, la GEIH también enriquece la información disponible mediante la adición de preguntas en temas de protección social, sector informal, calidad del empleo y preferencias laborales. No obstante, simultáneamente se modifica la estructura de las preguntas que daban información para construir las variables independientes que tradicionalmente se utilizan para explicar comportamientos laborales en los modelos económicos. Por lo tanto la información ya no es la misma.

Además, como se mencionó anteriormente, la integración (parcial) de la GEIH se refiere a la unión de la Encuesta de Calidad de Vida y la

Encuesta de Ingresos y Gastos con la ECH. Con ello se pasó de un formulario de alrededor 110 preguntas a uno de 223 (un aumento de más del 100%), incrementando la posibilidad de que el encuestado no responda con el mismo nivel de detalle todas las preguntas.

También hay alteraciones en la redacción y posición de algunas preguntas determinantes para la clasificación de las poblaciones laborales, en especial la que indaga por la actividad principal durante la semana anterior a la encuesta (Cuadro 1).

Este cambio, a primera vista, no parece ser sustancial. Sin embargo, hay evidencia de que tuvo un efecto significativo. El cambio en el orden de las preguntas es importante debido a que la respuesta "actualmente impedido para trabajar" permite un salto inmediato al módulo de inactivos. Anteriormente, muchas personas que se consideraban a sí mismas impedidas para trabajar contestaban "otra actividad" debido al orden de las respuestas a la pregunta de "¿En qué actividad ocupó la mayor parte del tiempo la semana pasada?" Consecuentemente, no eran inmediatamente consideradas como personas inactivas, y al contestar las demás preguntas que clasifican a personas que hayan trabajado por al menos una hora (sin o con remuneración) durante la semana pasada, muchas quedaban clasificadas como personas ocupadas. Ahora, aunque igualmente ejerzan alguna actividad laboral (según la definición del DANE)<sup>3</sup> a pesar de considerarse a sí mismas incapacitadas para trabajar, estas personas son clasificadas como inactivas<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Es importante resaltar que la definición de ocupado del DANE (el haber trabajado durante una hora o más con o sin remuneración durante la semana de referencia) para muchas personas, no necesariamente concuerda con la idea de trabajo.

## Cuadro 1

## ALGUNAS PREGUNTAS CON CAMBIOS EN LA CLASIFICACIÓN DE LA FUERZA LABORAL

Julio 2006			Agosto 2006		
12	¿En qué actividad ocupó... la mayor parte del tiempo la semana pasada?	a. Trabajando <input type="text" value="1"/> <small>Pase a ocupados</small> b. Buscando trabajo <input type="text" value="2"/> c. Estudiando <input type="text" value="3"/> d. Oficios del hogar <input type="text" value="4"/> e. Otras actividades <input type="text" value="5"/> f. Incapacidad permanente para trabajar <input type="text" value="6"/> <small>Pase a inactivos</small>	2	¿En qué actividad ocupó... la mayor parte del tiempo la semana pasada?	a. Trabajando <input type="text" value="1"/> <small>Pase a ocupados</small> b. Buscando trabajo <input type="text" value="2"/> c. Estudiando <input type="text" value="3"/> d. Oficios del hogar <input type="text" value="4"/> e. Incapacidad permanente para trabajar <input type="text" value="5"/> <small>Pase a inactivos</small> f. Otra actividad ¿Cuál? <input type="text" value="6"/>
		Espere respuesta			
16	¿... Trabajó la semana pasada en un negocio familiar por UNA HORA o MÁS sin que le pagaran?	Sí <input type="text" value="1"/> <small>Pase a ocupados</small> No <input type="text" value="2"/>	6	¿... Trabajó la semana pasada en un negocio por UNA HORA o MÁS sin que le pagaran?	Sí <input type="text" value="1"/> <small>Pase a ocupados</small> No <input type="text" value="2"/>

Fuente: DANE.

La evidencia de que este cambio en el orden de preguntas tuvo un efecto sustancial sobre la clasificación de las personas que se consideran impedidas para trabajar por incapacidad permanente se encuentra en el hecho que el número de discapacitados se multiplicó por más de dos al pasar de alrededor de 400.000 personas en julio a 960.000 en agosto de 2006, es decir, los discapacitados se duplicaron en un mes. Este número luego continuó en ascenso, llegando a 1,3 millones de personas en septiembre, más de tres veces el valor que había tenido tan sólo dos meses antes. Que la población colombiana discapacitada tenga un incremento tan brusco en tan poco tiempo sólo se puede explicar por un cambio en la manera cómo las personas se están auto-declarando incapacitadas, y el cambio en

el orden de las respuestas a la pregunta sobre la actividad principal durante la semana anterior a la encuesta es la explicación más razonable. Esto, obviamente, impacta directamente la tasa de ocupación y la de participación laboral, que, en efecto, se redujeron bruscamente en ese período.

El incremento sustancial en el número de personas que se declaran incapacitadas permanentemente para trabajar y consecuentemente son catalogadas como inactivas también tiene consecuencias importantes para la tasa de desempleo, que se define como la población desempleada sobre la población económicamente activa -PEA-, es decir la población que participa en el mercado laboral. Al haber más personas catalogadas como inactivas, se reduce la PEA, disminuyendo el de-

<sup>4</sup> Lo más factible es que con este cambio se reduzca el número de personas ocupadas y no el número de personas desempleadas. La razón es que lo más probable es que estas personas no se encuentren en búsqueda de empleo. Más bien, muchas de ellas realizan oficios que el DANE categoriza como empleo.

nominador de la tasa de desempleo. Si el número de desempleados se mantiene constante, la tasa de desempleo sube (y la de ocupación baja).

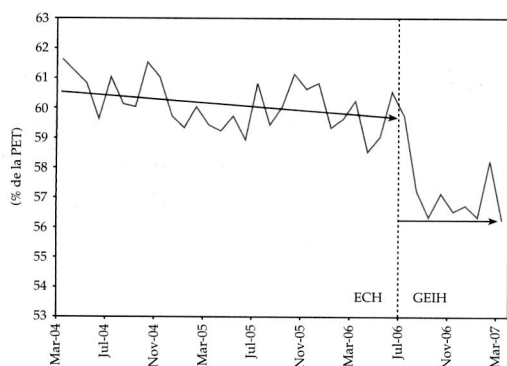
Otro cambio en el cuestionario que tuvo efectos importantes sobre la PEA fue la pregunta "¿...trabajó la semana pasada en un negocio por una hora o más sin que le pagaran?" (ver Cuadro 1). Esta pregunta permite clasificar una población considerable como trabajadores familiares sin remuneración. Anteriormente, se especificaba "un negocio *familiar*" (énfasis propio). El haber omitido la palabra "familiar" muy probablemente dejó de captar empleo que se venía contabilizando, pues muchas personas antes respondían afirmativamente a esta pregunta al haber ayudado a sus familiares en algún negocio. Sin embargo, cuando la palabra "familiar" es omitida, ya no contestan afirmativamente al relacionar la pregunta con tener una relación laboral con un tercero. Por lo tanto, muchas de estas personas quedan clasificadas como inactivas, y esto se evidencia en el incremento sustancial en agosto y septiembre en el número de personas

clasificadas como ejerciendo oficios del hogar, especialmente en el área rural (que es dónde se concentra el trabajo familiar sin remuneración). Este incremento también sin duda, tuvo un efecto negativo sobre la PEA, el cual a su vez resulta en una tasa de desempleo más alta.

El efecto que la GEIH tuvo sobre la tasa global de participación (definida como la PEA sobre la población en edad de trabajar o PET) como también sobre la tasa de ocupación (definida como la población ocupada sobre la PEA) se presenta de manera evidente en el Gráfico 1 y el Gráfico 2, respectivamente. El cambio abrupto en la tendencia de estas dos variables a partir de julio de 2006 sólo se puede explicar por cambios en la metodología de la recolección de los datos.

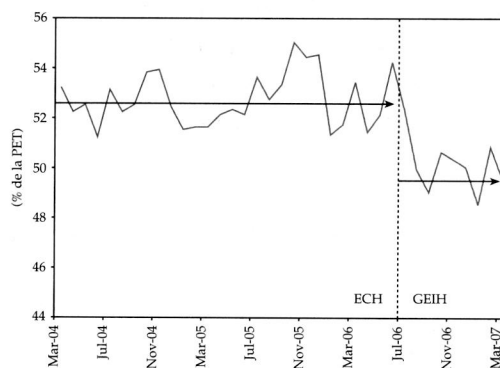
La conclusión más adecuada con base en la evidencia aquí mostrada es que los cambios en la metodología de la recolección de la información para el cálculo de los indicadores de mercado laboral efectuados a partir de agosto 2006, cuando se introdujo la GEIH, resultaron en datos, probable-

**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN**



Fuente: DANE.

**Gráfico 2**  
**EVOLUCIÓN DE LA TASA DE OCUPACIÓN**



Fuente: DANE.



mente más precisos, que no son comparables con aquellos de la ECH. Por lo tanto, los indicadores del mercado laboral deben analizarse antes y después de agosto de 2006 debido a un quiebre en la comparabilidad. El DANE, por su parte, ha expresado que la GEIH constituye un mejoramiento significativo en la calidad de los datos del mercado laboral; hasta qué punto mejoró la calidad de los datos es un tema fuera del alcance de este documento. Lo cierto es que si hubo cambios en la metodología que posiblemente alteraron la calidad de los datos, entonces, consecuentemente, se debe alterar la comparabilidad de los mismos. Dado que hasta el momento no existe una serie paralela que permita medir el impacto de los cambios, es imposible hacer cualquier pronunciamiento sobre su magnitud o sobre las mejoras en calidad de la información.

## B. Comportamiento de otros indicadores del mercado laboral

Los cambios mencionados ponen en duda la comparabilidad de las variables de mercado laboral -incluida la tasa de desempleo- calculadas con base en la GEIH con aquellas a partir de la ECH. Por lo tanto, no hay evidencia concluyente de que el desempleo haya subido a finales de 2006 y principios de 2007, como ha afirmado el DANE. No obstante, es importante analizar otros datos que nos puedan dar luces sobre qué ocurrió con el desempleo durante este período.

En efecto, muchos indicadores que suelen estar correlacionados con el crecimiento econó-

mico mantuvieron esta correlación durante 2006 (Santa María, 2007):

- Las afiliaciones al régimen contributivo de salud crecieron en 458.678<sup>5</sup> nuevos afiliados entre 2005 y 2006, reflejando un posible crecimiento importante del empleo formal.
- El número de personas afiliadas a pensiones creció en 1,4 millones y de afiliadas a riesgos profesionales en 533.626<sup>6</sup> entre 2005 y 2006, reflejando un crecimiento importante del empleo formal.
- El recaudo de cesantías, en 2006, ascendió a \$1,64 billones (crecimiento del 14% con respecto a 2005). El número de afiliados a fondos de cesantías también creció: 11,2% entre 2005 y 2006 versus 9,1% entre 2004 y 2005.
- El empleo industrial, sin incluir trilla de café, se incrementó en 3,8% entre febrero de 2006 y febrero de 2007.
- Entre noviembre de 2005 y noviembre de 2006, el empleo asociado al comercio minorista creció 4,7%.
- El DANE reportó un crecimiento en las ventas reales del comercio de 18,1% en noviembre de 2006 con respecto al mismo mes de 2005. El índice de condiciones económicas de Fedesarrollo pasó de 14,9 a 40,8 entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006.

<sup>5</sup> Datos del Informe al Congreso del Ministerio de la Protección Social.

<sup>6</sup> Datos del Informe al Congreso del Ministerio de Protección Social.

- En el mismo período, el índice de confianza de los hogares, también de Fedesarrollo, pasó de 15 a 33,3.
- La demanda de energía creció 4,1% entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006; de este total, la demanda no regulada (que corresponde a empresas) creció 6,3%.
- Entre febrero de 2005 y febrero de 2006, la producción industrial real aumentó 14,6%.

El desempeño de los indicadores listados arriba, especialmente el de aquellos directamente relacionados con el empleo (es decir, los numerales 1 a 5) no concuerda con un aumento en el desempleo de 1,4 puntos porcentuales entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006, y, aun menos con una reducción del número de ocupados de 1,1 millones (equivalente al 6%) durante el mismo periodo. Quizás lo más paradójico de este escenario es que al mismo tiempo que el empleo en los sectores más intensivos en mano de obra (comercio, industria y servicios), que representan cerca del 60% del total de la ocupación, creció, según el DANE, a niveles cercanos al 4-5%, el empleo se haya reducido en un 6%. Si el 60% del empleo crece al 4%, para que haya una caída en el empleo total del 6%, el restante 40% tendría que decrecer casi al 15% durante el año. No hay evidencia de que en algún sector de la economía se haya presentado tan marcada reducción en el empleo.

Otro dato que no concuerda es que la tasa global de participación haya caído 4,1 puntos porcentuales entre diciembre 2005 y diciembre 2006. Una caída en la TGP de tal magnitud debería estar acompañada por una caída en el desempleo, dado que se esperaría que las personas que saldrían del mercado laboral fueran tanto personas

que antes estaban empleadas o desempleadas. Sin embargo, más bien se redujo la tasa de ocupación en cuatro puntos porcentuales, indicando una repentina (de un mes al siguiente) contracción en la demanda laboral durante una época de auge económico. Lo más probable es que este resultado haya sido consecuencia de los cambios en la metodología de recolección de los datos del mercado laboral mencionados arriba.

### **III. A pesar de que ha habido generación de empleo, ¿por qué no baja el desempleo a un ritmo más acelerado, dadas las altas tasas de crecimiento?**

La llamada Ley de Okun, basada en amplia evidencia y valoración empírica nacional e internacional, establece una relación positiva entre el producto interno bruto (PIB) y el empleo (o negativa entre el PIB y el desempleo). La idea central es que las contracciones en el PIB generan reducciones en la demanda de trabajo y que los hogares, al ver reducidos sus ingresos durante épocas de contracción, incrementan su oferta laboral, lo cual se traduce en un aumento en el desempleo. En épocas de expansión, se puede observar lo opuesto: un incremento en los ingresos de los hogares y, por lo tanto, una reducida oferta laboral, como también, una demanda laboral creciente.

Los datos de desempleo de julio a septiembre y septiembre a noviembre de 2007 evidencian una caída de 1,8 y 1,7 puntos porcentuales en la tasa del desempleo frente a los mismos trimestres de 2006, respectivamente (nótese que aquí ya los datos son comparables). La tasa de ocupación también evidencia un crecimiento (especialmente para el trimestre de agosto a

luntariamente, trabajan en el sector informal. Pero aún beneficiando más el empleo, el monto de los antiguos parafiscales se podría reponer en parte, eliminando las exenciones tributarias que subsidian la acumulación de activos fijos productivos. Así, se podrá mitigar de manera más importante el abaratamiento del capital relativo al costo del empleo.

*Considerar, al menos en el largo plazo, desvincular la seguridad social, especialmente la seguridad social en salud, del contrato laboral, y financiarla a través del presupuesto general de la Nación.* La financiación de la seguridad social a través del empleo no sólo ha resultado en mayores tasas de desempleo e informalidad, sino que ha dejado a una población no despreciable sin acceso a estos beneficios, a pesar de la existencia del régimen subsidiado en salud. De hecho, la financiación del sistema actual ha creado un círculo vicioso en la medida en que los sobrecostos a la nómina limitan la población perteneciente al régimen contributivo, creando presión financiera sobre el régimen subsidiado, que, a su vez, se corrige con mayores contribuciones al Fondo de Solidaridad y así sucesivamente. Vincular la seguridad social al empleo formal, cuando cerca del 50% de los trabajadores laboran en el sector informal, dificulta la provisión de beneficios de manera equitativa e impone, en el mediano plazo, mayores costos al sistema y al presupuesto nacional.

*Ejercer cautela en los aumentos del salario mínimo.* El salario mínimo real debe incrementarse sólo en proporción a los aumentos en productividad; debe insistirse que los aumentos del salario mínimo no constituyen una buena política social. Este mito, sin duda, se encuentra bastante arraigado en la opinión pública y por lo tanto, las personas que se perjudican con aumentos excesivos del salario mínimo no son concientes de este hecho. No es intuitivo que no subir el salario mínimo beneficie a las personas más vulnerables en el país, y contribuya a que la desigualdad del ingreso no se empeore aún más, pero éste sí es el caso para Colombia<sup>14</sup>.

*Considerar la posibilidad de emplear temporalmente a los trabajadores jóvenes en condiciones "especiales".* Se debería considerar, como es la realidad en otros países<sup>15</sup>, la posibilidad de contratar trabajadores jóvenes, no necesariamente con contrato de aprendizaje (por ejemplo, de 16 a 24 años), en condiciones menos onerosas (menores contribuciones a seguridad social, exención de algunos parafiscales o remuneraciones por debajo del mínimo). Esto, sin embargo, debe acompañarse de controles fuertes por parte del Estado para que no haya rotación de empleo y, en todo caso, debe ser temporal (por ejemplo, por un año). Es ampliamente conocido que los jóvenes son el grupo poblacional que más resulta afectado por el desempleo y la informalidad. Condiciones como las descritas acá no sólo ayudarían a reducir sus

<sup>14</sup> Para el caso mexicano, por lo contrario, incrementos en el salario mínimo sí mejoran el estándar de vida de los pobres. Este hecho se da porque el salario mínimo mexicano se encuentra relativamente bajo y los aumentos en éste, según un estudio del Banco Mundial, no generan mayor desempleo (Cunningham, 2007). En Brasil, siendo un país con un salario mínimo moderado, los efectos negativos de subidas en el salario mínimo sobre los ingresos de la población pobre son pequeños en comparación con el caso colombiano.

<sup>15</sup> Ejemplos de países con salarios mínimos diferenciales según la edad incluyen Chile, Paraguay, Turquía, el Reino Unido, Holanda, y Francia (Arango *et al.*, 2007).

- En el mismo período, el índice de confianza de los hogares, también de Fedesarrollo, pasó de 15 a 33,3.
- La demanda de energía creció 4,1% entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006; de este total, la demanda no regulada (que corresponde a empresas) creció 6,3%.
- Entre febrero de 2005 y febrero de 2006, la producción industrial real aumentó 14,6%.

El desempeño de los indicadores listados arriba, especialmente el de aquellos directamente relacionados con el empleo (es decir, los numerales 1 a 5) no concuerda con un aumento en el desempleo de 1,4 puntos porcentuales entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006, y, aun menos con una reducción del número de ocupados de 1,1 millones (equivalente al 6%) durante el mismo periodo. Quizás lo más paradójico de este escenario es que al mismo tiempo que el empleo en los sectores más intensivos en mano de obra (comercio, industria y servicios), que representan cerca del 60% del total de la ocupación, creció, según el DANE, a niveles cercanos al 4-5%, el empleo se haya reducido en un 6%. Si el 60% del empleo crece al 4%, para que haya una caída en el empleo total del 6%, el restante 40% tendría que decrecer casi al 15% durante el año. No hay evidencia de que en algún sector de la economía se haya presentado tan marcada reducción en el empleo.

Otro dato que no concuerda es que la tasa global de participación haya caído 4,1 puntos porcentuales entre diciembre 2005 y diciembre 2006. Una caída en la TGP de tal magnitud debería estar acompañada por una caída en el desempleo, dado que se esperaría que las personas que saldrían del mercado laboral fueran tanto personas

que antes estaban empleadas o desempleadas. Sin embargo, más bien se redujo la tasa de ocupación en cuatro puntos porcentuales, indicando una repentina (de un mes al siguiente) contracción en la demanda laboral durante una época de auge económico. Lo más probable es que este resultado haya sido consecuencia de los cambios en la metodología de recolección de los datos del mercado laboral mencionados arriba.

### **III. A pesar de que ha habido generación de empleo, ¿por qué no baja el desempleo a un ritmo más acelerado, dadas las altas tasas de crecimiento?**

La llamada Ley de Okun, basada en amplia evidencia y valoración empírica nacional e internacional, establece una relación positiva entre el producto interno bruto (PIB) y el empleo (o negativa entre el PIB y el desempleo). La idea central es que las contracciones en el PIB generan reducciones en la demanda de trabajo y que los hogares, al ver reducidos sus ingresos durante épocas de contracción, incrementan su oferta laboral, lo cual se traduce en un aumento en el desempleo. En épocas de expansión, se puede observar lo opuesto: un incremento en los ingresos de los hogares y, por lo tanto, una reducida oferta laboral, como también, una demanda laboral creciente.

Los datos de desempleo de julio a septiembre y septiembre a noviembre de 2007 evidencian una caída de 1,8 y 1,7 puntos porcentuales en la tasa del desempleo frente a los mismos trimestres de 2006, respectivamente (nótese que aquí ya los datos son comparables). La tasa de ocupación también evidencia un crecimiento (especialmente para el trimestre de agosto a



octubre, cuando creció 2,3 puntos porcentuales frente al mismo período en el 2006).

No obstante, estos resultados no son del todo satisfactorios. Por ejemplo, si entre el 2003 y el 2006, el desempleo hubiera descendido medio punto porcentual por cada punto porcentual de crecimiento económico por encima del 3%, en el segundo trimestre de 2006 la tasa de desempleo habría sido 10,1%, en vez del 11,4% registrado<sup>7</sup>.

Para el caso colombiano, la Ley de Okun se ha cumplido de manera asimétrica: durante épocas de recesión, el desempleo ha tendido a aumentar más rápidamente que lo que ha disminuido durante auges económicos (Banco Mundial, 2005). La relación negativa entre el PIB y el desempleo se fortaleció durante la crisis de finales de los noventa. Sin embargo, en años recientes, caracterizados por un auge económico, esta relación no ha mostrado ser tan marcada. Por ejemplo, el segundo trimestre de 2006 mostró un crecimiento anual del PIB del 5,8%, y un descenso en el desempleo de tan sólo 0,55 puntos porcentuales, lo cual contrasta altamente con la contracción en el PIB del 3,2% y el aumento en el desempleo de 4 puntos porcentuales entre el tercer trimestre de 1998 y 1999.

Varios factores pueden explicar el hecho que el actual auge económico no haya generado un descenso más pronunciado en la tasa de desempleo, y por lo tanto todavía se evidencien tasas de dos dígitos. Entre estos se encuentran una posible histéresis<sup>8</sup> en el desempleo, que lo ha mantenido en niveles altos desde su alza a finales de los noventa, como también una relativamente alta tasa de crecimiento de la población económicamente activa (PEA)<sup>9</sup>, principalmente el resultado de una mayor participación femenina<sup>10</sup>, como la etapa de la transición demográfica en la que se encuentra Colombia, caracterizada por un porcentaje sustancial de personas en edad de trabajar (UNFPA, 2006). Sin embargo, hay otras características del mercado laboral colombiano que, sin duda, pueden estar ejerciendo una importante influencia sobre el desempleo: unos costos laborales relativamente altos debido, en parte, a elevados impuestos al empleo (como producto de la Ley 100 de 1993 y otras normas legales) y un crecimiento del salario mínimo por encima de la productividad. Por otro lado, no ayuda que el costo del capital haya disminuido sustancialmente con relación al costo del empleo, debido a cambios en la legislación tributaria y a la revaluación del peso, entre las más importantes causas.

<sup>7</sup> La evidencia empírica en Estados Unidos entre 1930 y 1980 muestra esta relación entre el crecimiento del PIB y el desempleo: por cada punto porcentual de crecimiento en el PIB por encima del 3%, el desempleo cayó, en promedio, 0,5 puntos porcentuales. Con base en esta evidencia, Arthur Okun planteó la relación negativa entre el crecimiento económico y el desempleo que hoy en día es conocida como la Ley de Okun.

<sup>8</sup> La hipótesis de histéresis en el desempleo afirma que la historia de desempeño del mercado laboral influye en la determinación del nivel de desempleo actual (equilibrio de corto plazo). Entonces choques positivos o negativos hacen que esta variable se aleje y no retorne a su nivel de equilibrio de largo plazo (tasa natural de desempleo).

<sup>9</sup> Por ejemplo, entre 1990 y 2000, la PEA en las siete áreas metropolitanas de la Encuesta Nacional de Hogares subió, en promedio, a una tasa anual de 4,6% (cálculos propios con base en ENH, marzo 1990 y 2000), generando presión sobre el desempleo.

<sup>10</sup> La tasa global de participación femenina pasó de 44% en 1984 a casi 60% en 2004 (Banco Mundial, 2005).

## A. Impuestos al empleo formal

La legislación laboral colombiana incluye una serie de impuestos a la nómina que en la práctica constituyen elevados impuestos al empleo formal. Entre estos se encuentran los aportes "parafiscales" (para financiar las Cajas de Compensación Familiar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la financiación de la seguridad social (salud y pensiones) a través de impuestos a la nómina. Aunque muchas de estas contribuciones benefician directamente al trabajador (por ejemplo a la seguridad social y cesantías), una parte sustancial, los llamados parafiscales (que en su total representan el 9% de la nómina) no benefician totalmente al empleado de manera directa<sup>11</sup>. Pero independientemente de si benefician o no al trabajador, estos impuestos reducen la demanda por trabajo formal<sup>12</sup>.

Los impuestos a la nómina, aunque no son un fenómeno nuevo en la legislación laboral colombiana, tuvieron un incremento importante como consecuencia de la Ley 100 de 1993 que reformó el sistema de seguridad social. La Ley 100 estipuló que las contribuciones a salud y pensiones por parte del empleador deberían ser 8% para salud y 10,125% para pensiones; subsecuentes reformas a la Ley 100 han incrementado estos aportes a 8,5% y 11,63% para salud y pensiones, respectivamente. En total, los costos atados a la

nómina aumentaron de alrededor del 47% del salario en los años ochenta a 55% en 2004. Aunque parte del incremento en la tasa de desempleo al 20% a finales de los noventa es atribuible a la fuerte recesión económica que vivió el país en esta época, la Ley 100 también jugó un rol en este incremento. Ahora, la Ley 100 previene que el desempleo ceda de manera más dinámica ante el auge económico reciente. Según estimaciones del Banco Mundial, la tasa de desempleo en Colombia entre 1996 y 2003 hubiera sido entre 1,2 y 1,8 puntos porcentuales menor sin el aumento de los impuestos a la nómina que se observó en ese período<sup>13</sup>. Es de resaltar que a partir de la introducción de la Ley 100 el mercado laboral colombiano se encuentra altamente segmentado, en el sentido en que ante una escasez de trabajo formal debido a su alto costo, un buen porcentaje de trabajadores se debe conformar con trabajar como cuentapropistas aunque preferirían ser asalariados (Banco Mundial, 2005).

Cabe anotar también que Colombia es el país latinoamericano que cobra mayores impuestos a la nómina no asociados a la seguridad social, como se puede ver en el Cuadro 2. Únicamente Brasil y México cobran impuestos de una magnitud semejante. Además, en estos casos los impuestos benefician directamente a los trabajadores, como ocurre con los programas de crédito hipotecario a través del Infonavit en México.

<sup>11</sup> En general, los parafiscales tienden a beneficiar es a personas, que por sus características socio-económicas, son consideradas elegibles.

<sup>12</sup> La pertinencia de los programas sociales y beneficios financiados a través de la nómina, su eficacia, efectos redistributivos, y la eficiencia del manejo de los recursos, son temas cuya discusión está fuera del alcance de este documento.

<sup>13</sup> Estas estimaciones además de tener en cuenta el efecto negativo de la Ley 100 sobre la demanda laboral, también tienen en cuenta su efecto positivo sobre la oferta laboral.

**Cuadro 2**  
**IMPUESTOS A LA NÓMINA NO ASOCIADOS**  
**A LA SEGURIDAD EN PAÍSES DE**  
**AMÉRICA LATINA**

Argentina	0%
Brasil	8,5%
Colombia	9%
Costa Rica	0%
Chile	5%
Ecuador	1%
El Salvador	5,5%
Guatemala	0%
Honduras	1%
México	6% - 8%
Nicaragua	2%
Panamá	3%
Perú	2%
Venezuela	2,5% - 4,5%

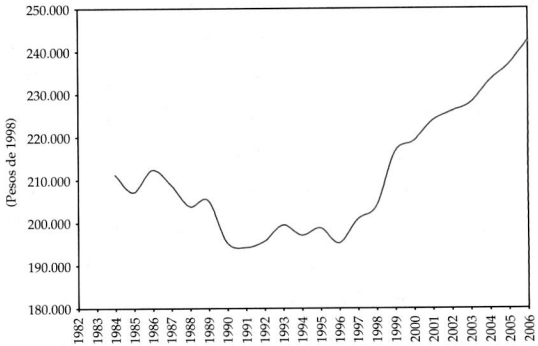
Fuente: Alm y López, 2002.

**B. Un salario mínimo que ha crecido más que la productividad**

El salario mínimo en Colombia creció sustancialmente en el período 1997-2005 y, por tanto, independientemente de su capacidad de compra, ahora se encuentra en niveles relativamente altos, especialmente comparado con otros países, conllevando a una menor demanda laboral, una tasa de desempleo más alta, un nivel de empleo más bajo y mayor informalidad.

El Gráfico 3 ilustra la evolución del salario mínimo en precios constantes de 1998 entre 1984 y 2006. A lo largo de este período, el salario mínimo bajó un 8% entre 1984 y 1996, para luego subir un 24% entre este año y el 2006. El mayor incremento interanual ocurrió entre 1998 y 1999, coincidiendo con la época de recesión y contribuyendo de manera importante a incrementos en la tasa de desempleo. También es importante anotar que, si se analiza la evolución del sala-

**Gráfico 3**  
**EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO EN PRECIOS CONSTANTES DE 1998, 1984 - 2006**



Fuente: Cálculos propios a partir de Banco de la República y DANE.

rio mínimo como porcentaje del salario medio (que aproxima muy bien la productividad de la economía), se encuentra que éste ha crecido aproximadamente 10 puntos porcentuales entre 1998 y 2004 (Banco Mundial, 2005).

Según estimaciones del Banco Mundial (2005), si el salario mínimo se hubiera mantenido en niveles constantes desde 1995, el desempleo para los hombres y mujeres en 2003 hubiera sido 7 y 4 puntos porcentuales más bajo que el observado, respectivamente. El incremento en el desempleo al final de los noventa no fue consecuencia exclusiva de la recesión económica, sino también de un incremento sustancial en el salario mínimo que contribuyó a un ajuste en el mercado laboral formal por cantidades en vez de por precios. En otras palabras, el mercado se ajustó vía menos empleos y no vía salarios inferiores, resultando en un alza en la tasa de desempleo. Esto contrasta con lo ocurrido en países como México, donde la existencia de salarios más propensos a la baja contribuyó a que la crisis de 1995 no resultara en elevadas tasas de desempleo. Es de anotar que,

en general, para los países latinoamericanos, el desempleo tiende a subir en una magnitud de 2% por cada aumento del 10% en el salario mínimo (Cunningham, 2007).

En Colombia, los incrementos anuales del salario mínimo generalmente han sido superiores a la inflación y los aumentos en la productividad laboral (que tendió a ser muy baja hasta 2005). La intención detrás de este tipo de incrementos es aumentar el poder adquisitivo de un importante porcentaje de la población trabajadora y mejorar la justicia social en un país con desigualdades marcadas. Pero, paradójicamente, los incrementos en el salario mínimo pueden producir un efecto completamente opuesto si el punto de partida es un salario relativamente alto. Por un lado, el poder adquisitivo de los trabajadores formales que tienen la fortuna de recibir el salario mínimo (a diferencia de un no despreciable porcentaje de trabajadores en el sector informal cuyos ingresos son aún inferiores) no tiende a mejorarse con incrementos extraordinarios en el salario mínimo debido a las presiones inflacionarias generadas por estos aumentos. Por otro lado, no se genera una mejora en justicia social en términos de una menor desigualdad del ingreso, pues se generan incrementos en el desempleo e informalidad (entre los trabajadores que devengan alrededor del salario mínimo): ante un alza en los costos laborales, las empresas son más propensas a contratar un menor número de trabajadores, o a contratarlos de manera informal. Como la pérdida de empleo formal tiende a afectar especialmente a la población menos calificada, joven, y femenina, es decir, la población más vulnerable, los aumentos en el salario mínimo pueden ser contraproducentes en el sentido de aumentar la pobreza y empeorar la distribución del ingreso de los hogares

(Banco Mundial, 2005; Arango y Pachón, 2004; Cunningham, 2007).

Otra consecuencia es un aumento en la desigualdad. Específicamente, Arango y Pachón (2004) encuentran que los incrementos en el salario mínimo resultan en mayores salarios para los trabajadores que se encuentran entre los percentiles 45 y el 60 de la distribución salarial. En otras palabras, de manera contraintuitiva, la política del salario mínimo en Colombia resulta ser regresiva.

No sobra mencionar que la población desempleada y aquella empleada en el sector informal, que son las más afectadas en términos de empleo por las políticas salariales, no forman parte de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, en la cual se negocian los aumentos anuales del salario mínimo entre sindicatos, empresarios, y el Gobierno. Estas poblaciones no se encuentran organizadas, como si lo están, por ejemplo, las centrales obreras. Si esta población estuviera bien organizada e informada acerca de cómo la perjudica los aumentos en el salario mínimo, quizás la negociaciones sobre el salario mínimo tendrían resultados diferentes, llevando a un salario mínimo inferior.

Pero la discusión no se limita a incrementos anuales superiores a la inflación y el cambio en la productividad: el salario mínimo en Colombia es de por sí alto. Como se puede observar en el Cuadro 3, en comparación con siete países de América Latina, la relación entre el salario mínimo y el salario (urbano) promedio para Colombia en 1998 (40%) fue la segunda más alta, superada únicamente por Honduras. De manera más dramática, según estimaciones



del BID, el salario mínimo, durante la última mitad de los noventa y los primeros años de la presente década, representó alrededor del 80% del ingreso medio, frente a menos del 20% para Uruguay (Gaviria y Palau, 2006). Pero quizás una estimación más apropiada es la relación entre el salario mínimo y el salario mediano, para evitar el efecto de los salarios más altos. Aun así, Colombia figura con un salario mínimo alto, siendo esta relación del 68%, versus 27% para Uruguay, según cálculos realizados por Maloney y Núñez (2003) (Cuadro 3).

Que el salario mínimo se encuentre tan cercano al ingreso medio en un país tan desigual como Colombia, y aún mucho más cercano a la mediana, sugiere un alto porcentaje de personas que, al encontrarse fuera del sector formal, devengan menos del salario mínimo. En efecto, la tasa de incumplimiento del salario mínimo para los asalariados ha oscilado entre aproximadamente un 7 y 24% entre 1983 y 2002, con una tendencia hacia el alza entre 1995 y 2002 (Banco Mundial, 2005). Las estimaciones del BID son aún mayores (26,9% para el total nacio-

nal, y 50% para la zona rural) (Gaviria y Palau, 2006). Estos niveles ubican a Colombia como el país con el segundo mayor incumplimiento del salario mínimo en América Latina (superado únicamente por Nicaragua). Para efectos de comparación, en Uruguay, México, Bolivia, y Argentina, la tasa de incumplimiento del salario mínimo es inferior al 5%.

Entre los trabajadores por cuenta propia, el porcentaje de personas que devengan menos de un salario mínimo es sustancial y ha venido creciendo: entre 1995 y 2002, este porcentaje subió de alrededor de un 20% a un 50% para los hombres, y de alrededor de un 50% a un 70% para las mujeres (Banco Mundial, 2005), evidenciando una vez más un salario mínimo elevado.

### C. Un capital relativamente barato

Durante la década de los noventa, el precio del trabajo relativo al del capital tuvo un incremento de más del 100% (Alm y López, 2002), en parte debido al alza en el costo del trabajo como consecuencia de la evolución del salario mínimo elevado y los costos extrasalariales mencionados arriba. Pero recientemente también se ha visto un abaratamiento en el capital. Esta reducción en el costo del capital se produjo por tres canales diferentes: i) la reevaluación del peso; ii) menores tasas de interés; y iii) nuevas deducciones tributarias asociadas a la compra de activos fijos productivos que alcanzan el 30% (artículo 158-3 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 8 de la Ley 1111 de 2006). Un capital abaratado, frente a una legislación laboral relativamente rígida con elevados costos de contratación y despido, ha conllevado a un aumento en la demanda por capital en detrimento de la demanda por empleo.

**Cuadro 3**  
**RELACIÓN ENTRE SALARIO MÍNIMO Y**  
**DISTRIBUCIÓN DEL SALARIO**

	Año	Salario mínimo/ salario medio	Salario mínimo/ salario mediano
Argentina (U)	1998	0,26	0,33
Bolivia	1997	0,22	0,34
Brasil	1998	0,24	0,43
Brasil (U)	1998	0,22	0,37
Chile	1996	0,34	0,55
Colombia	1998	0,40	0,68
Honduras	1999	0,62	0,90
México (U)	1999	0,34	0,48
Uruguay	1998	0,19	0,27

Nota: U = áreas urbanas.

Fuente: Maloney y Núñez, 2003.

#### IV. Recomendaciones de política para dinamizar la creación de empleo formal

*No reversar la reforma laboral de 2002 (Ley 789) como sugiere el Procurador General de la Nación.*

Los artículos que el Procurador sugiere revocar son el artículo 25, que amplía la jornada diurna hasta las 10 p.m., evitando el pago del recargo nocturno entre las 6 y 10 de la noche; el artículo 26, que disminuye el recargo de domingos y festivos en un 25%; el artículo 28, que reduce las indemnizaciones por terminación unilateral de contrato sin justa causa, especialmente para los trabajadores con más de diez años de antigüedad; y el artículo 51, que flexibiliza la jornada laboral entre las 6 a.m. y 10 p.m.

Reversar esos artículos sería, sin duda, un grave error. Específicamente, revocar los artículos 25, 26, y 51 sería dar un paso atrás en el camino hacia una legislación laboral más incluyente, que beneficie la creación de empleo formal. Cabe anotar, por ejemplo, que los sobrecargos dominicales y festivos en Colombia todavía se encuentran entre los más altos de América Latina (Banco Mundial, 2005).

Revocar el artículo 28, que reduce las indemnizaciones por terminación unilateral sin justa causa frenaría la movilidad del empleo de sectores u ocupaciones de baja productividad hacia sectores u ocupaciones de alta productividad. De hecho, la reforma laboral de 1990 (Ley 50), que también redujo los costos de despido, tuvo un efecto importante sobre el crecimiento en la productividad (Banco Mundial, 2005).

Ahora, la falta de dinamismo en el mercado laboral colombiano no es atribuible a la reforma sino

a tres factores adicionales. Primero, la reforma laboral fue acompañada por incrementos en los aportes a pensiones por parte de los empleadores (y adicionalmente, aportes adicionales a salud en 2006), mitigando la reducción en los costos laborales producto de la reforma. Segundo, como se mencionó arriba, recientemente, el precio del capital ha registrado un abaratamiento sin precedentes. Tercero, la información disponible sobre el mercado laboral a través de las encuestas de hogares dificulta una estimación de los efectos de la reforma laboral suficientemente robusta y libre de sesgos; por lo tanto, muchos de los estudios realizados sobre los efectos de la reforma han encontrado resultados mixtos. Es desafortunado que la reforma laboral haya incluido un artículo planteando su posible derogación si, a partir de dos años, no se evidenciaba un efecto positivo en el empleo. Es claro que no existe ni la información ni el diseño experimental que permita, de manera irrefutable, evaluar los efectos de la reforma en tan breve lapso.

*Financiar las actividades de SENA, ICBF y Cajas de Compensación con recursos del presupuesto general de la Nación.* Se recomienda, como lo ha dicho recientemente la Comisión Independiente de Gasto Público, la Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), Fedesarrollo y diversos analistas, la eliminación de los impuestos al trabajo.

Cálculos de Fedesarrollo muestran que estas entidades se podrían financiar con un aumento en el IVA de 1 punto porcentual. No se descarta que el IVA pueda tener un efecto regresivo, pero éste no sería de la magnitud que hoy se tiene con un impuesto al empleo que perjudica a la parte baja de la distribución del ingreso, es decir, a los desempleados y a las personas que, invo-

luntariamente, trabajan en el sector informal. Pero aún beneficiando más el empleo, el monto de los antiguos parafiscales se podría reponer en parte, eliminando las exenciones tributarias que subsidian la acumulación de activos fijos productivos. Así, se podrá mitigar de manera más importante el abaratamiento del capital relativo al costo del empleo.

*Considerar, al menos en el largo plazo, desvincular la seguridad social, especialmente la seguridad social en salud, del contrato laboral, y financiarla a través del presupuesto general de la Nación.* La financiación de la seguridad social a través del empleo no sólo ha resultado en mayores tasas de desempleo e informalidad, sino que ha dejado a una población no despreciable sin acceso a estos beneficios, a pesar de la existencia del régimen subsidiado en salud. De hecho, la financiación del sistema actual ha creado un círculo vicioso en la medida en que los sobrecostos a la nómina limitan la población perteneciente al régimen contributivo, creando presión financiera sobre el régimen subsidiado, que, a su vez, se corrige con mayores contribuciones al Fondo de Solidaridad y así sucesivamente. Vincular la seguridad social al empleo formal, cuando cerca del 50% de los trabajadores laboran en el sector informal, dificulta la provisión de beneficios de manera equitativa e impone, en el mediano plazo, mayores costos al sistema y al presupuesto nacional.

*Ejercer cautela en los aumentos del salario mínimo.* El salario mínimo real debe incrementarse sólo en proporción a los aumentos en productividad; debe insistirse que los aumentos del salario mínimo no constituyen una buena política social. Este mito, sin duda, se encuentra bastante arraigado en la opinión pública y por lo tanto, las personas que se perjudican con aumentos excesivos del salario mínimo no son concientes de este hecho. No es intuitivo que no subir el salario mínimo beneficie a las personas más vulnerables en el país, y contribuya a que la desigualdad del ingreso no se empeore aún más, pero éste sí es el caso para Colombia<sup>14</sup>.

*Considerar la posibilidad de emplear temporalmente a los trabajadores jóvenes en condiciones "especiales".* Se debería considerar, como es la realidad en otros países<sup>15</sup>, la posibilidad de contratar trabajadores jóvenes, no necesariamente con contrato de aprendizaje (por ejemplo, de 16 a 24 años), en condiciones menos onerosas (menores contribuciones a seguridad social, exención de algunos parafiscales o remuneraciones por debajo del mínimo). Esto, sin embargo, debe acompañarse de controles fuertes por parte del Estado para que no haya rotación de empleo y, en todo caso, debe ser temporal (por ejemplo, por un año). Es ampliamente conocido que los jóvenes son el grupo poblacional que más resulta afectado por el desempleo y la informalidad. Condiciones como las descritas acá no sólo ayudarían a reducir sus

<sup>14</sup> Para el caso mexicano, por lo contrario, incrementos en el salario mínimo sí mejoran el estándar de vida de los pobres. Este hecho se da porque el salario mínimo mexicano se encuentra relativamente bajo y los aumentos en éste, según un estudio del Banco Mundial, no generan mayor desempleo (Cunningham, 2007). En Brasil, siendo un país con un salario mínimo moderado, los efectos negativos de subidas en el salario mínimo sobre los ingresos de la población pobre son pequeños en comparación con el caso colombiano.

<sup>15</sup> Ejemplos de países con salarios mínimos diferenciales según la edad incluyen Chile, Paraguay, Turquía, el Reino Unido, Holanda, y Francia (Arango *et al.*, 2007).

altas tasas de desempleo vía mayor demanda, sino también vía una menor oferta laboral, al atenuar el actual incentivo de abandonar los estudios a favor de la inserción en el mercado laboral.

*Aplicar políticas integrales para el crecimiento de empleo entre mujeres y jóvenes.* Siendo las mujeres y los jóvenes los grupos poblacionales más vulnerables al desempleo, estos deben ser el objetivo de políticas activas para su empleabilidad. Las denominadas políticas activas de empleo incluyen los servicios de colocación, de entrenamiento y los empleos subsidiados (CAF, 2007). Colombia, en el 2000, gastó tan sólo 0,04% del PIBZ en políticas activas y pasivas (pasivas siendo aquellas relacionadas con el marco regulatorio, o aquellas asociadas a la seguridad social), frente a 2% en Dinamarca y Suecia, y 0.2% en Japón, Corea, y Estados Unidos (ibid.). Las

políticas activas de empleo, implementadas de manera correcta, pueden tener efectos importantes sobre las tasa de desempleo.

*Mejorar la capacidad del Estado en términos de vigilancia y control de las normas laborales.* Una mayor inspección laboral, incluyendo un mayor presupuesto para este fin, es indispensable para el mejoramiento de la calidad del empleo. Con el fin de evadir las cargas parafiscales y a la seguridad social, muchos empleadores optan por contratar personal de manera informal, teniendo consecuencias perjudiciales para los empleados, especialmente en términos de su derecho a la seguridad social. Como visto anteriormente, el incumplimiento del salario mínimo en Colombia también se encuentra dentro de los más altos de América Latina, evidenciando una deficiente inspección laboral.



## Bibliografía

- Alm, J. y H. López (2002), "Payroll Taxes in Colombia", Informe Final, Misión del Ingreso Público, Fedesarrollo, Bogotá.
- Arango, C. y A. Pachón (2004), "Minimum Wages in Colombia: Holding the Middle with a Bite on the Poor", *Borradores de Economía*, No. 280, Banco del República.
- Arango, L. E.; Herrera, P; y C. E. Posada (2007), "El salario mínimo: aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países", *Borradores de Economía*, No. 436, Banco del República.
- Banco Mundial (2005), "Colombia: Labor Market Adjustment, Reform and Productivity. What are the factors that matter?", World Bank Document, June 2005.
- Botero, R., Cárdenas, M., Gaviria, A., Montenegro, A., y G. Rosas (2007), *Comisión Independiente de Gasto Público*, Fedesarrollo, Bogotá.
- CAF (2007), *Hacia una mejor política social*, Serie: Reporte de Economía y Desarrollo. Caracas, Venezuela, Noviembre.
- Cunningham, W. (2007), *Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries*, Washington, D.C.: The World Bank.
- DANE (2006), "Boletín de Prensa. Gran Encuesta Integrada de Hogares: Octubre 2006". Bogotá. Noviembre 30 de 2006.
- DANE (2007a), "Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Logros y retos" Presentación. Bogotá. 2007.
- DANE (2007b), "La paradoja del crecimiento económico sin empleo", Documentos Técnicos sobre Mercado Laboral, Bogotá, D.C.
- Gaviria, A. y M. Palau (2006), "Evolución reciente del mercado laboral urbano y alternativas de política", *Coyuntura Social* No. 34, junio, Fedesarrollo.
- Kugler, A. y M. Kugler (2002), "Effects of Payroll Taxes on Employment and Wages: Evidence from the Colombian Social Security Reform", Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Working Paper No. 134, Stanford University.
- Maloney, W. y J. Núñez (2003), "Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America", NBER Working Paper No. 9800.
- Santa María, M. (2007), "La medición de las variables del mercado laboral: situación actual y perspectivas", mimeo.
- Santa María, M. y S. Rozo (2007), "Informalidad empresarial en Colombia: Alternativas para impulsar la productividad", Fedesarrollo, mimeo.
- UNFPA (2006), *Análisis de situación: Población y equidad en Colombia*, Bogotá.