

El mercado laboral colombiano: ¿qué ha pasado, qué se ha hecho y qué falta por hacer?

Raquel Bernal S.¹

El comportamiento de la **oferta de trabajo** en Colombia durante las últimas tres décadas ha estado estrechamente relacionado con fenómenos demográficos: el proceso de urbanización, los cambios en la educación y la incorporación de la mujer a la fuerza laboral. La tasa global de participación laboral² en las 7 áreas metropolitanas más importantes se ha incrementado significativamente al pasar de 46% en 1976 a 62,3% en 2004 (ver Gráfico 1). Varios fenómenos han contribuido a este incremento. En primera medida, la rápida reducción de la tasa de mortalidad acompañada de una lenta disminución en la tasas de natalidad y fecundidad durante los cincuenta y sesenta ocasionó un crecimiento desproporcionado de la pirámide poblacional durante las décadas de los setenta y ochenta en favor de las edades intermedias (15 a 65 años). En segundo lugar, el rápido despoblamiento del campo y el acelerado proceso de urbanización que ha tenido

lugar en Colombia durante las últimas décadas han contribuido de manera importante al incremento de la participación laboral urbana. Mientras en 1951 el 61% de la población vivía en las zonas rurales, este porcentaje se redujo a 31% en 1993. El crecimiento de la población en las zonas urbanas fue aproximadamente 4% anual entre 1965 y 1973 y 2,2% entre 1985 y 1993. El crecimiento de la población rural fue de apenas 1% durante el primer periodo y 0,6% durante el segundo. En tercer lugar, se ha visto un proceso acelerado de vinculación de la mujer a la fuerza de trabajo. Mientras la participación laboral masculina creció aproximadamente 15% entre 1976 y 2004 (ver Gráfico 2)³, la participación laboral femenina prácticamente se duplicó durante el mismo periodo y fue 58% en 2004. El aumento de la participación laboral femenina está en buena parte explicado por: i) el cierre de la brecha educativa entre hombres y mujeres durante las últimas décadas⁴, ii) la reducción en las tasas de fecundidad⁵, iii) las mejoras tecnológicas que han incre-

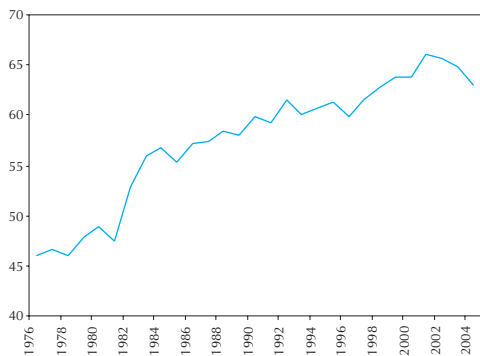
¹ Profesora Asistente de la Universidad de Northwestern. Investigadora Asociada de Fedesarrollo.

² La población económicamente activa como proporción de la población en edad de trabajar.

³ La tasa de participación masculina fue aproximadamente 73% en el 2004.

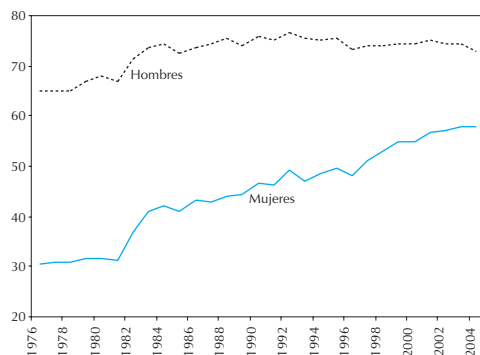
mentado la productividad en las labores domésticas y iv) las transformaciones culturales a nivel internacional (Gráfico 1 y 2).

Gráfico 1. TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN (1976-2004)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

Gráfico 2. PARTICIPACIÓN LABORAL POR GÉNERO (1976-2004)



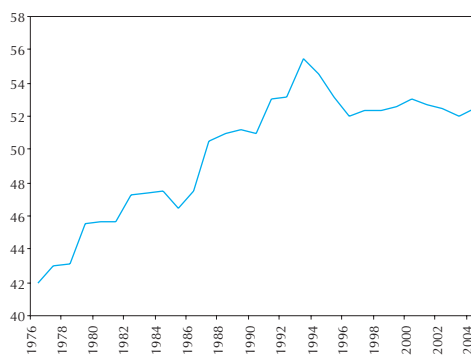
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

⁴ Las mujeres nacidas entre 1960 y 1980 tienen más del doble de la escolaridad promedio (10 años) de aquellas nacidas entre 1950 y 1960 (ver Cárdenas, 2004).

⁵ El tamaño promedio del hogar se redujo de 6,29 a 4,72 entre 1975 y 1995. Así mismo, el número de niños menores de 6 años pasó de 0,85 a 0,61 por hogar durante el mismo periodo (ver Ribero y Meza, 1997).

El comportamiento de la **demanda de trabajo** se caracterizó por un crecimiento sostenido entre 1976 y 1993 que después fue reemplazado por una disminución significativa hasta 1997. Desde entonces la demanda laboral se ha estabilizado sin dar indicios de una recuperación alentadora. La tasa de ocupación⁶ urbana pasó de 42,1% en 1976 a 55,6% en 1993. Durante los años siguientes descendió hasta localizarse en 52% en 1997⁷. Desde entonces la tasa de ocupación se ha estabilizado y fue 52,5% en 2004 (ver Gráfico 3). Las tendencias más prominentes de la demanda de trabajo durante las últimas décadas se pueden resumir de la siguiente manera. Primero, un claro crecimiento del empleo calificado (con escolaridad equivalente por lo menos a bachillerato)⁸ en relación con el empleo no calificado (ver Gráfico 4). La relación entre empleo no

Gráfico 3. TASA DE OCUPACIÓN (1976-2004)

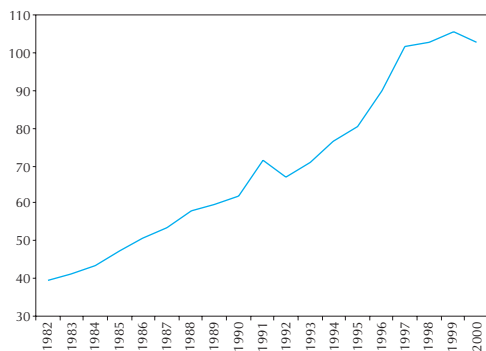


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

⁶ La población ocupada como proporción de la población en edad de trabajar.

⁷ Este descenso estuvo liderado por una reducción de 7,5% en la tasa de ocupación masculina (mientras la tasa de ocupación femenina permaneció estable) y una reducción significativa en la tasa de ocupación de individuos sin ninguna educación (entre 1991 y 1992 cayó de 39% a 25%).

Gráfico 4. EMPLEO CALIFICADO/NO CALIFICADO (1982-2000) (Calificado = al menos bachillerato)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

calificado y empleo calificado cayó a una tasa de 3,5% promedio por año entre 1986 y el 2004. El empleo calificado en el empleo total pasó de 15% en los ochentas a 24% a finales de 2000. Por otra parte, el trabajo no calificado se ha reducido en la industria manufacturera (desde 1990) y en el sector de la construcción (desde 1994).

Segundo, el trabajo asalariado⁹ ha disminuido significativamente su participación en el empleo total al pasar de 74% en 1976 a 60% en 2004. Por otra parte, los trabajadores cuenta propia¹⁰ y los patrones¹¹

⁸ La definición de empleo calificado no es universal y algunas definiciones alternativas incluyen, por ejemplo, sólo los empleados con educación universitaria (o al menos un año de educación universitaria) o los empleados o trabajadores de "cuello blanco" en contraposición a obreros y trabajadores de "cuello azul".

⁹ Los trabajadores que reciben una remuneración o salario en efectivo o especie a cambio de su trabajo. Incluye los empleados u obreros del gobierno y las empresas privadas y los empleados domésticos.

¹⁰ Las personas que explotan su propia empresa o que ejercen por su cuenta una profesión u oficio sin contratar ningún trabajador remunerado.

aumentaron su participación de 20% y 4% en 1976 a 32% y 6% en 2004 respectivamente. Este fenómeno se conoce como "informalización de la economía". Por razones que discutiremos a continuación, el porcentaje de trabajadores informales -quienes trabajan como ayudantes familiares no remunerados, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores cuenta propia diferentes a profesionales y técnicos independientes, y asalariados o patrones vinculados a empresas de hasta 10 empleados¹²- ha venido aumentando en Colombia durante las últimas dos décadas (Cuadro 1). Aunque la cifra exacta

Cuadro 1. TRABAJO INFORMAL 1984-2005 (Proporción de la población ocupada)

Encuesta Nacional de Hogares (ENH)

1984	54,0
1988	56,0
1992	54,0
1994	52,5
1996	52,3
1998	54,7
2000	60,0

Encuesta Continua de Hogares (ECH)

2001	60,6
2002	61,3
2003	60,6
2004	58,7
2005	58,9

Nota: para 1984-2000 corresponde al primer semestre de cada año para las 7 áreas metropolitanas. Para 2001-2005 corresponde al periodo abril-junio (II trimestre) para las 13 áreas metropolitanas.

Fuente: de 1984-200 (junio), ENH-DANE; de 2001-2005 (abril-junio), ECH-DANE.

¹¹ Aquellos que dirigen su propia empresa o ejercen por su cuenta una profesión utilizando para ello uno o más asalariados.

¹² La definición de trabajo informal tampoco es universal. También suele definirse como el empleo que no está cubierto por contribuciones de salud y/o a pensiones. La tendencia general de crecimiento del trabajo informal durante las últimas décadas se confirma bajo cualquier de estas definiciones.

varía dependiendo de la definición de informalidad que se utilice, el empleo informal puede haber llegado a ser 60% del empleo total durante el último lustro¹³.

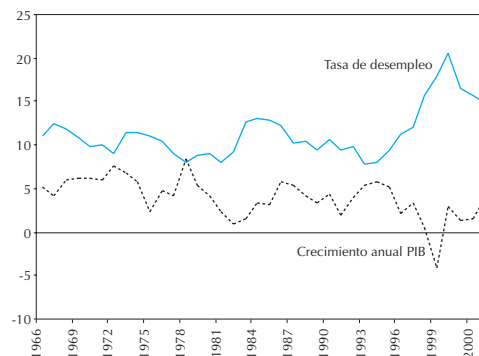
La combinación de incrementos sostenidos en la oferta laboral, una demanda laboral estable en el mejor de los casos y la inflexibilidad de los salarios, han dado como resultado una tasa de desempleo alta y con tendencia creciente, en particular, desde mediados de la década pasada. Entre 1985 y 1994 la tasa de desempleo disminuyó significativamente al pasar de 14% a 7,6%. A partir de entonces aumentó hasta alcanzar su máximo histórico de 20,5% en 2000 (ver Gráfico 5). Desde entonces ha permanecido estable sin mostrar una mejoría notoria¹⁴. El comportamiento de la demanda laboral y las tendencias particulares descritas en los párrafos anteriores han estado asociadas con la dinámica del producto, el proceso de cambio tecnológico, los salarios y el marco regulatorio.

Primero, la correlación de la tasa de ocupación y la tasa de desempleo con la actividad económica es evidente (ver Gráfico 5). En épocas de recesión, se contrae la demanda por lo cual las empresas reducen su producción y como consecuencia contratan menos trabajadores. Bernal y Cárdenas (2003) estimaron que la elasticidad producto de la demanda de trabajo es alrededor de 1% en el caso de trabajo no calificado y aproximadamente el doble en el caso de trabajo calificado. Por ende, no es sorprendente que el mal desempeño de la economía du-

¹³ La incidencia del empleo informal ha sido mayor en el caso de las mujeres y los trabajadores no calificados. Los datos a nivel sectorial indican que los sectores con mayor grado de informalidad han sido comercio, construcción y transporte.

¹⁴ La tasa de desempleo en 2001 en Chile era de 9,7%, en México de 2,0%, en EE.UU. de 4,1% y en Japón de 4,8%.

Gráfico 5. TASA DE DESEMPLEO Y CRECIMIENTO DEL PIB (1976-2004)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

rante los años recientes haya estado asociado con la desaceleración de la demanda laboral.

En segundo lugar, la dinámica de la demanda laboral estuvo asociada con el proceso de cambio tecnológico, que a su vez estuvo estrechamente relacionado con el ajuste estructural de la economía colombiana implementado a partir de 1991¹⁵. Como consecuencia del incremento en la inversión y la modernización del aparato productivo, asociados con el abaratamiento de los bienes de capital a raíz de la reducción arancelaria y la revaluación del peso, la inversión tecnológica desplazó el empleo. En particular, implicó un incremento de la demanda de mano de obra calificada en detrimento de los empleados menos calificados. Núñez y Sánchez (1998) presentan evidencia de que el incremento en la demanda por mano de obra calificada (y el crecimiento asociado de los salarios relativos) durante la última década del siglo pasado estuvo asociado con los cambios en la estructura del comercio interna-

¹⁵ Este proceso incluyó la liberación de los mercados de bienes y servicios y del mercado de capitales, reformas a la legislación laboral, y la reforma a la seguridad social.

cional y los cambios tecnológicos relacionados con la apertura económica, entre otras razones. Cárdenas y Bernal (2002) concluyen que la reducción del costo de uso del capital en los inicios de la apertura económica permitió incrementos considerables en inversión, que ocasionaron a su vez la sustitución de mano de obra no calificada por trabajadores calificados.

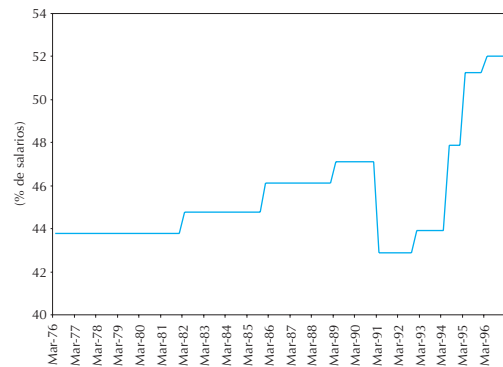
En tercer lugar, el marco regulatorio del mercado laboral ha sido un tema recurrente a la hora de explicar la evolución de la demanda laboral. Colombia desarrolló durante varias décadas, al igual que varios países de Latinoamérica, un complejo sistema de intervenciones por parte de Estado con el objetivo de proteger los empleos e ingresos de los trabajadores, fortalecer su capacidad de negociación y establecer un ambicioso programa de seguridad social. Toda la legislación y las instituciones que fundamentaron este sistema se establecieron alrededor de los cincuenta y sesenta, y se mantuvieron intactas prácticamente hasta 1990. Estas regulaciones determinaban una serie de beneficios adicionales para los trabajadores, incluyendo vacaciones, primas, seguridad social (salud, pensiones, maternidad), pagos adicionales por horas extras, turnos nocturnos y días feriados, pagos de cesantías¹⁶, costos adicionales por despidos sin justa causa, etc. En adición a estos costos no salariales, parte de los cuales pueden ser transferidos directamente al trabajador, la cuenta del empleador también incluye los impuestos parafiscales que suman

¹⁶ El trabajador debía recibir un mes de salario por cada año trabajado, que se liquidaba con base en el salario al momento de su retiro. Esto implicaba por supuesto un efecto de retroactividad que debía asumir el empleador. Adicionalmente, la legislación permitía pagos parciales de cesantías, que se deducían en términos nominales de la cuenta final en el momento de retiro del trabajador. A su turno, esto implicaba una "doble retroactividad" en el pago de cesantías que ha sido estimado alrededor de 4,2% del costo salarial (ver Ocampo, 1987).

9% del salario y tienen como destino los subsidios familiares a través de las Cajas de Compensación Familiar (4%), el entrenamiento y la capacitación laboral a través del SENA (3%) y, finalmente, la atención a la niñez provista por el ICBF (2%). En el Gráfico 6 se muestra la evolución de los costos no salariales en Colombia (pagados por la firma) como porcentaje del salario básico entre 1982 y 1996¹⁷. En 1996 por cada peso de salario, el empleador debía cancelar 52 centavos adicionales por concepto de los costos no salariales.

Durante los noventa, Colombia adoptó un paquete de reformas laborales al igual que Argentina (1991), Guatemala (1990), Panamá (1995) y Perú (1991)¹⁸.

Gráfico 6. EVOLUCIÓN DE LOS COSTOS NO SALARIALES



Fuente: Bernal y Cárdenas (2003).

¹⁷ Se incluyen las cesantías, los impuestos a la nómina, las contribuciones a la seguridad social, las vacaciones y primas pero se excluyen los valores esperados de los costos asociados con los despidos sin justa causa (indemnización y preaviso).

¹⁸ La nueva Ley laboral de 1990 hizo parte del paquete de reformas estructurales implementadas a partir de entonces y que incluyeron la liberalización comercial de la economía, complementada por un programa de tratados de libre comercio, la reforma a la inversión extranjera y el régimen de tasa de cambio en 1991, y la reforma pensional en 1993.

El objetivo principal de la reforma era reducir el nivel de desempleo y el grado de informalidad e incrementar la tasa de crecimiento de la productividad¹⁹. Alguna evidencia indicaba que estos tres fenómenos estaban estrechamente relacionados con características del marco regulatorio laboral, en particular, las estrictas regulaciones para contratar y despedir trabajadores²⁰ y los excesivos costos no salariales que enfrentaban los empleadores. Por ejemplo, Bernal y Cárdenas (2003) atribuyen una proporción no despreciable de la tasa de desempleo (hasta 1996) a los costos laborales combinados con una elasticidad-salario relativamente alta. Kugler y Cárdenas (1999) presentan evidencia de que las regulaciones de contratación y despido estaban asociadas a una reducción del empleo formal y una mayor duración del desempleo de los trabajadores informales. Estos autores estiman que dichas regulaciones estuvieron asociadas con un incremento de aproximadamente 10% en la tasa de desempleo. En suma, las regulaciones vigentes en el mercado laboral estaban relacionadas con la reducción evidente del dinamismo del mercado laboral durante los ochentas. Por un lado, estaban asociadas con bajas tasas de salida y entrada al desempleo e incrementos en los costos de contratación de empleados formales, lo cual incentivaba la informalidad. Por otro lado, reducían la habilidad de las firmas a reaccionar eficientemente al ciclo económico a través de ajustes en la proporción de insumos, lo cual afectó de manera significativa el crecimiento de la productividad.

Los cambios introducidos en la nueva legislación de 1990 fueron: i) la eliminación de la retroactividad

¹⁹ La tasa de crecimiento anual de la productividad total de los factores (TFP) cayo de 1.8% en los sesentas a casi cero durante los ochentas (Loayza, Fajnzylber y Calderon, 2002).

²⁰ Por ejemplo, costos de despido, requerimientos de preaviso por despido, limitaciones a los contratos de corto plazo, etc.

y "doble retroactividad" del pago por cesantías con la introducción de una contribución mensual de 9,3% del salario básico por parte del empleador que se destina a un fondo de cesantías al final de cada año laboral, combinado con el hecho que las deducciones parciales serían acreditadas al empleador en términos reales²¹; ii) la ampliación de la definición legal de "justa causa" y el incremento de los costos de despido para trabajadores con más de diez años de antigüedad a la vez que se eliminó su derecho a solicitar reintegro; iii) la introducción de contratos laborales por menos de un año y renovables hasta tres veces bajo los mismos términos; iv) la creación del "salario integral" para trabajadores con remuneraciones superiores a 10 salarios mínimos²²; y v) la aceleración del proceso de despidos masivos. La reforma no alteró los impuestos a la nómina con destinación específica a los programas del SENA, el ICBF y las CCF²³ (ver Cuadro 2).

Existe evidencia de que los efectos de la reforma fueron positivos pero moderados. De hecho, la tasa de desempleo descendió de 12% a menos de 8% entre 1990 y 1994. La tasa de formalidad cayó de 47.5% a 45% durante el mismo periodo y el crecimiento de la productividad del trabajo mostró una recuperación modesta a comienzos de la década pasada. Bernal y Cárdenas (2003) presentan evidencia de que las reformas tuvieron un impacto positi-

²¹ Estos cambios estuvieron asociados con una reducción en los costos no salariales de 47,2% en 1989 a 42,9% en 1992.

²² En estos casos, el empleado recibe un mayor salario a cambio de los pagos de cesantías y otros beneficios.

²³ Las razones para la oposición política son evidentes. Estas instituciones manejan alrededor de US\$750 millones al año (aproximadamente 1% del PIB). Estos recursos financian aproximadamente 25.000 empleados. Adicionalmente, muchos obreros se benefician directamente de los servicios provistos por estas instituciones (ver Echeverry y Santamaría, 2004).

Cuadro 2. COSTOS LABORALES NO SALARIALES ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1990

	Contratos pre-reforma		Contratos post-reforma 1990		
	Condiciones en 1990	Condiciones post-1990	Con beneficios completos	Salario integral	Trabajadores temporales
Cesantías					
Tasa nominal	9,3	9,3	9,3	-	9,3
Doble retroactividad	4,2	4,2	-	-	-
Otros beneficios					
Vacaciones (15 días al año)	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7
Primas (1/2 meses al año)	8,9	8,9	8,9	-	8,9
Contribuciones a la Seguridad Social					
Pensiones	6,5	13,5	13,5	14,5	13,5
(pagado por el trabajador)	(2,2)	(3,4)	(3,4)	(4,4)	(3,4)
Salud	7,0	12,0	12,0	12,0	12,0
(pagado por el trabajador)	(2,3)	(4,0)	(4,0)	(4,0)	(4,0)
Contribuciones parafiscales	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Total	51,6	63,6	59,4	42,2	59,4
Total pagado por la firma	47,1	56,2	52,0	33,8	52,0
Total pagado por el trabajador	4,5	7,4	7,4	8,4	7,4

Fuente: Bernal y Cárdenas (2003).

vo sobre la demanda laboral a través de su efecto en los precios relativos²⁴. De acuerdo con sus estimativos, el efecto de la reforma sobre el empleo estuvo entre 1 y 1,5 puntos porcentuales. Kugler (2003) muestra que hubo un incremento en la tasa de rotación de los trabajadores formales en relación con los trabajadores informales y que a través de este mecanismo, la reforma tuvo un efecto positivo sobre la productividad del trabajo²⁵.

Hacia 1995, sin embargo, varios eventos reversaron las tendencias positivas del mercado laboral. Primero, la Ley 100 de 1993 incrementó significativamente las contribuciones de salud y pensiones²⁶ lo cual aumentó los costos no salariales de 42,9% en 1992 a 53% después de 1996. Segundo, el país experimentó una recesión económica sin precedentes entre 1996 y 1999. En 1999 el crecimiento de la economía fue de -4,5%, el nivel histórico más bajo. Como resultado, la tasa de desempleo se elevó des-

²⁴ Es decir, la demanda laboral se incrementó como resultado de la reducción de los costos no salariales pero la reforma no tuvo impacto sobre la dinámica de ajuste del empleo a lo largo del ciclo económico.

²⁵ El impacto del "salario integral" fue modesto, si alguno. Una encuesta a medianas y grandes empresas indicaba que apenas 5% del potencial de beneficiarios se habían acogido a este tipo de contrato.

²⁶ Las contribuciones para salud se incrementaron de 7% del salario básico a 8% en 1995 y 12% después de 1995. El empleado paga un tercio de la contribución total (4%). Adicionalmente, la reforma incrementó las contribuciones para pensiones de 8% del salario básico a 13,5% en 1995 (y 14,5% para trabajadores que ganan más de cuatro salarios mínimos). Los empleadores pagan 10,1 puntos porcentuales del total (antes de la reforma los empleadores debían pagar solamente 4,3 puntos porcentuales).

de 1996 hasta localizarse en su nivel más alto (20,5%) en el año 2000²⁷. Finalmente, los efectos de la liberalización comercial de comienzos de los noventa sobre el desajuste entre la calidad de la mano de obra demandada y las características de la oferta de empleo se hicieron evidentes. Fue claro que los ajustes en el mercado laboral durante este periodo se hicieron a través de cambios en las cantidades y no a través de ajustes en los precios. Echeverry y Santamaría (2004) muestran que los salarios en el sector formal crecieron durante este período a pesar de que la economía colombiana atravesaba la peor recesión en su historia, lo cual originó una caída dramática del empleo formal (ver Gráfico 5 de este documento). Lo opuesto sucedió en el mercado laboral informal: los salarios de trabajadores informales se ajustaron a la baja durante el período por lo cual la cantidad de empleo informal creció.

En este escenario, se llevó a cabo la reforma laboral de 2002. Aunque el énfasis se había movido de las regulaciones estrictas a la contratación y los despidos hacia los altos costos no salariales, la reforma dejó por fuera elementos fundamentales. Entre ellos, se eliminó de nuevo la propuesta de reducir o eliminar los impuestos parafiscales con destinación específica. Los principales elementos de la reforma fueron: i) creación de subsidios en dinero y especies y planes de capacitación para los desempleados²⁸; ii) subsidios al empleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas y exención de impuestos parafiscales para empresas que empleen individuos de grupos vulnerables y estudiantes; iii)

²⁷ Al mismo tiempo se presentó un retroceso en el grado de formalización de la economía.

²⁸ El inicio de la creación de un sistema de protección laboral cuyo objetivo es asegurar a los trabajadores formales contra choques a su ingreso.

introducción de contratos de aprendices que permitió a las firmas contratar "aprendices" a salarios inferiores al salario mínimo legal (50% durante la fase lectiva y hasta 75% en la fase práctica) y las eximió de los impuestos parafiscales durante el período de entrenamiento. Adicionalmente, se estipuló la obligatoriedad de contratar aprendices para empresas que ocupen mínimo quince trabajadores o el pago de una cuota destinada a financiar las actividades del SENA; iv) se amplió la jornada de trabajo ordinario²⁹, se redujeron marginalmente los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, y se disminuyó la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años.

Evaluar los efectos de la reforma es difícil en la medida que el período post-reforma coincidió con una fase expansiva del ciclo económico. Sin embargo, la evidencia indica que tuvo un efecto positivo sobre algunos indicadores del mercado laboral. Entre junio de 2002 y junio de 2003 se crearon más de 750.000 nuevos empleos, lo cual implicó un crecimiento de la tasa de ocupación de 5% (comparado con un 3% de crecimiento del PIB). Echeverry y Santamaría (2004) calculan que aproximadamente 40% de estos empleos se pueden atribuir a factores distintos al crecimiento económico, en particular, la reforma laboral. Núñez (2004) reporta que la duración del desempleo cayó fuertemente entre 2002 y 2004, la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal se incrementó cerca de 6% como consecuencia de la reforma y la duración del empleo aumentó en aquellos sectores donde se esperaban fuertes impactos de la reforma (comercio, servicios y manufactura). Gaviria (2004) presenta evidencia de que la reforma tuvo un efecto notable sobre la contratación de aprendices y sobre el subempleo

²⁹ Pasó de ser 6am - 6pm a 6am - 10pm.

por insuficiencia de horas, reporta efectos modestos en la generación de empleo y la formalización del mercado laboral pero reporta problemas de implementación en los programas de apoyo al desempleado y subsidios al empleo. Finalmente, López (2004) reporta que la reforma estuvo asociada con un alza significativa en la elasticidad empleo/PIB. Esto implicaría que la reforma, junto con otros cambios estructurales del mercado laboral, podría explicar cerca de 3.4% del empleo en las siete ciudades principales³⁰.

Estas buenas noticias no pueden y no deben ocultar el hecho de que todavía nos falta mucho camino por recorrer en términos de la regulación (¿o debería decir desregulación?) del mercado laboral. La economía mundial se ha transformado en las últimas décadas de manera acelerada y ha pasado a ser más abierta, integrada y competitiva; hay un claro aceleramiento del cambio tecnológico y nuevos participantes han entrado de manera importante en el juego (por ejemplo, China e India). Esto ha creado la posibilidad de ganancias extraordinarias para firmas, individuos y gobiernos que se puedan adaptar fácilmente a los cambios y las oportunidades. En este sentido, es fundamental contar con un marco regulatorio que promueva la adaptación, la entrada de firmas con ideas y tecnologías nuevas y la movilidad entre sectores. A pesar de los cambios introducidos por las reformas de 1990 y 2002, el mercado laboral colombiano es todavía inflexible en muchas dimensiones, sobre todo si se compara con países industrializados, y aún enfrentamos varios retos.

En primer lugar, no podemos desechar de la agenda el problema de los impuestos parafiscales, y en general, los altos costos no salariales. El Cuadro 3

³⁰ Es decir, unos 260.000 empleos.

presenta los costos no salariales totales (en salarios mensuales esperados) en varios países en el mundo³¹. Los costos impuestos por las regulaciones del mercado laboral son más altos en los países de la OECD que en Latinoamérica. Sin embargo, la composición de estos costos es muy distinta. Mientras las contribuciones para seguridad social son mayores en los países de la OECD, las provisiones de despido y cesantías son significativamente superiores en Latinoamérica. En otras palabras, las regulaciones imperantes en Latinoamérica tienen serios efectos sobre el proceso de *ajuste* del mercado laboral mientras que los países de la OECD tienen altos impuestos a la nómina que afectan la *demand*a de trabajo pero no el proceso de ajuste. La evidencia de que estos costos están asociados con mercados laborales menos dinámicos no falta.

En segundo lugar, el asunto de la inflexibilidad de los salarios nominales es importante. El efecto de los costos salariales (y la regulación en general) sobre la capacidad de ajuste del mercado laboral depende en gran manera de la capacidad que tengan los empleadores de transferir parte de los costos a los trabajadores. Esto, a su vez, depende de qué tan flexibles sean los salarios. Por ende, la existencia de salarios mínimos efectivos ("*binding*") puede resultar perjudicial para la dinámica del empleo³². En tercer lugar, tenemos todavía un buen trecho que recorrer en materia de adaptación de la mano de obra a las demandas de un mercado más competitivo. Es decir, todavía hay espacio para políticas educativas y de entrenamiento que reduzcan de manera efectiva la brecha entre las características

³¹ Los números en cada celda representan el valor presente neto en salarios mensuales. Por ejemplo, el 9,8 en la columna de cesantías para Colombia indica que durante el ciclo de un trabajador promedio, el costo que el empleador espera pagar por este concepto es de aproximadamente diez salarios mensuales.

Cuadro 3. COSTOS NO SALARIALES EN COLOMBIA Y OTROS PAÍSES
(Salarios mensuales esperados)

	Preaviso por despedido	Indemnización por despedido	Cesantías	Contribuciones seguridad social	Costo no salarial total
Argentina	0,80	2,20	0,00	44,49	47,49
Bolivia	1,77	2,99	0,00	31,16	35,92
Brazil	0,59	2,45	9,82	37,65	50,51
Chile	0,59	2,79	0,00	27,20	30,58
Colombia	0,30	3,49	9,82	38,75	52,36
Costa Rica	1,05	2,60	0,00	35,05	38,70
Ecuador	0,59	3,30	9,82	22,85	36,56
El Salvador	0,06	2,99	0,00	27,26	30,31
Honduras	0,59	2,94	0,00	13,63	17,16
México	0,59	2,57	0,00	29,50	32,66
Paraguay	0,68	1,49	0,00	27,26	29,43
Peru	0,00	3,80	9,82	27,26	40,88
Venezuela	0,93	2,03	5,97	18,43	27,36
Promedio Latinoamérica	0,63	2,46	2,42	26,39	31,90
Estados Unidos	0,00	0,00	0,00	23,56	23,56
Reino Unido	0,71	0,72	0,00	28,82	30,25
España	0,59	2,58	0,00	49,43	52,60
Francia	0,98	0,36	0,00	64,77	66,11
Promedio OECD	0,89	0,82	0,00	40,55	42,26

Valores en 1999 para todos los países.

Fuente: Heckman y Pagés (2003), pags. 29 y 30.

de la demanda y las características de la oferta de mano de obra. Dentro de éstas, es importante considerar el rol del SENA, evaluar su papel como juez y parte del proceso y profundizar programas como el Sistema de Intermediación Laboral, que podrían contribuir significativamente a reducir la duración del desempleo por medio de la implementación de sistemas de información.

Finalmente, es importante considerar que existen complementariedades muy importantes que se pueden explotar entre la desregulación del mercado laboral y la desregulación de los mercados de bienes y servicios. Una combinación de reformas podría conducir al incremento de la innovación por parte de las firmas, un incremento en la entrada y salida de firmas y una adaptación más rápida a nuevas tecnologías.

³² Por ejemplo, en 1999 el incremento del salario mínimo fue 16%. La inflación de ese año fue aproximadamente 9,2%, lo que significa que el salario mínimo real creció aproximadamente 7% durante la peor recesión económica del país. Como consecuencia, el mercado laboral se ajustó exclusivamente a través de variaciones en las cantidades de empleo, lo que ocasionó la tasa de desempleo más alta de la historia reciente.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernal, R. y M. Cárdenas (2002), "Diferenciales salariales en Colombia: el rol de los factores de oferta y demanda", Miguel Sebastián, editor, *Ensayos sobre Colombia y América Latina. Libro en memoria de Nicolás Botero*. Servicio de Estudios BBVA.
- Bernal, R. y M. Cárdenas (2003), "Determinants of Labor Demand in Colombia, 1976-1996", NBER Working Paper No. 10077. In James Heckman and Carmen Pagés, editores, *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, NBER and Inter-American Development Bank, Washington.
- Cárdenas, M. (2004), Capítulo sobre el Mercado Laboral Colombiano preparado para *Introducción a la Economía Colombiana*. Sin publicar.
- Echeverry, J.C. y M. Santamaría (2004), "The Political Economy of Labor Reform in Colombia", Paper prepared for the World Development Report 2005, *World Bank*, Washington D.C.
- Heckman, J. and C. Pagés, (2003), eds. Capítulo introductorio de *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, NBER and Inter-American Development Bank, Washington.
- Gaviria, A. (2004), "Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?", *Documento CEDE* 2004-45. Universidad de Los Andes.
- Kugler, A. (2003), "The Effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform". In James Heckman and Carmen Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, NBER and Inter-American Development Bank, Washington.
- Kugler, A. and M. Cárdenas (1999), "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia", *Mimeo Fedesarrollo*.
- Loayza, N. P. Fajnzylber y C. Calderón (2002), "Economic Growth in America Latina and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecast", *Mimeo World Bank*. Washington D.C.
- López, H., R. Rhenals y E. Castaño (2004), "Impacto de la Reforma Laboral sobre la generación y calidad del empleo", *Mimeo CIDE*, Medellín.
- Núñez, J. (2004), "Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia", *Documento CEDE* 2005-43. Universidad de Los Andes.
- Núñez, Jairo y Fabio Sánchez (1998), "Educación y salarios relativos en Colombia: 1976-1995. Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del ingreso", *Archivos de Macroeconomía*, documento no. 74.
- Núñez, Jairo y Fabio Sánchez (1998), "Comportamiento cíclico del Mercado Laboral colombiano", *Mimeo Departamento Nacional de Planeación*.
- Ocampo, J.A. (1987), "El régimen prestacional del sector privado", En: *El problema laboral colombiano, Informe de la Misión Chener*, ed. J.A. Ocampo y M. Ramírez. Contraloría General de la República y DNP.
- Ribero, Rocío y Claudia Meza (1997), "Determinantes de la participación laboral de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995" *Archivos de Macroeconomía*, documento 63.
- Ribero, Rocío y Claudia Meza (1997), "Ingresos laborales de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995" *Archivos de Macroeconomía*, documento 62.