

# Todos contra el desempleo<sup>\*</sup>

---

Ulpiano Ayala O.<sup>1</sup>  
Felipe Barrera O.<sup>1</sup>  
Marta Luz Henao V.<sup>1</sup>  
Hugo López C.<sup>2</sup>

## *Abstract*

*This document sets the foundation for a short and medium term Labor Plan. This Plan will intend to arrive to rapid results without sacrificing economic development in the long run, which is a sine qua non condition to increase labor occupation and productivity. For that matter, the document combines policies that have an influence on growth, as the success of the peace process; the ones that have an influence on contracts, labor relations and wage formation; the ones that affect education and labor training and the active programs of employment and increasing income. In addition the document tries to identify the responsibilities of the different agents that have a direct effect in the formulation of policies for employment and income generation as the government, the legislative power, workers and organized firm managers, and finally the educational system. All this without neglecting the long run interests of future generations, of not organized workers, particularly if they are poor, and over all the unemployed.*

## *Resumen*

*Este documento plantea las bases para un Plan de Empleo de corto y mediano plazo que procure resultados pronto sin sacrificar el desarrollo económico de largo plazo, condición sine qua non para el aumento del empleo y la productividad laboral. Para ello se combinan políticas que inciden sobre el crecimiento, dentro de las cuales se destaca la paz; las que inciden en los contratos y relaciones laborales y de formación de salarios; las que inciden en la educación y la capacitación laboral y; los programas activos de empleo y mejora de los ingresos. Se procura identificar las responsabilidades de los diversos agentes que inciden directamente formulación de políticas para la generación de empleo e ingresos como son el gobierno, el legislativo, los trabajadores y empresarios organizados y el sistema educativo, sin descuidar los intereses de largo plazo de las generaciones futuras, de los trabajadores no organizados, particularmente si son pobres y, sobre todo, de los desempleados.*

*Palabras claves: crecimiento, empleo, paz, gobierno, trabajadores, empresarios.*

---

<sup>\*</sup> Este artículo hace parte de un trabajo realizado para la Fundación "Ideas para la Paz".

<sup>1</sup> Investigadores Asociados de Fedesarrollo.

<sup>2</sup> Director Corporación de Investigación CIDE.

## I. Introducción

La solución al problema del alto nivel de desempleo en Colombia requiere adoptar políticas que consideren y busquen soluciones desde el corto hasta el largo plazo, compatibilizar las políticas dirigidas a enfrentar la diversidad de causas incidentes, negociar y coordinar acciones y aportes realizados por agentes con diversos intereses.

Los analistas coinciden, casi unánimemente, en que se requieren altos niveles de crecimiento sostenido para alcanzar niveles aceptables de empleo y para que éste sea productivo y bien remunerado. También hay coincidencia en que dicho crecimiento solo será alcanzable si hay paz. Pero para el logro de esta última es indispensable que se atiendan necesidades masivas de bienestar en el corto y mediano plazo, dado que el deterioro de la situación de empleo durante los últimos cinco años ha aumentado la pobreza de los hogares en forma considerable. Las posibilidades de mejora en el largo plazo también peligran ahora a través de las pérdidas recientes en nutrición, salud y educación de la población y de la quiebra o desvalorización de las empresas.

Por lo tanto, no se puede confiar sólo en las medidas que recuperen el crecimiento en el largo plazo. A la vez hay que procurar que las soluciones de corto y mediano plazo no sacrifiquen, sino más bien contribuyan, a dicho crecimiento.

El desempleo observado en el momento actual se debe a:

- La recesión (caída de la demanda) inducida por factores externos y por errores de política,
- A factores estructurales, como los institucionales que inciden en los contratos y la formación de salarios, y los factores sociales que inciden en la calidad y composición de la oferta laboral (como la adecuación de la educación y capacitación de los trabajadores a los puestos de trabajo) y los hechos que afectan la participación laboral (como el aumento de la participación laboral femenina),
- Limitantes para la difusión de la información necesaria para la búsqueda y consecución de empleo, que ocasionan el desempleo llamado friccional.

No hay instrumentos que puedan enfrentar a la vez todas estas causas del desempleo, y los que atacan a una de ellas pueden incidir negativamente en las demás, hechos que también están detrás de la combinación de los efectos de las políticas en el tiempo.

Considérense algunas ilustraciones de la manera como interactúan las diversas causas y efectos de las distintas políticas. Cerca de la mitad del desempleo actual obedece a la caída de la actividad económica a partir de 1996. Pero ello ha operado en parte a través de un aumento de la tasa de la participación laboral de 59% a 63% desde 1997. Por lo tanto, ahora se requiere que haya, por supuesto, una reactivación sustancial, que también debe estar acompañada de políticas de retención de jóvenes en el sistema educativo, lo que a su vez mejoraría sus perspectivas de empleo e ingreso en el largo plazo.

La caída de la demanda estuvo también acompañada en los últimos años por un aumento sustancial real de salarios mínimos, por errores de política y de previsión dentro de un marco institucional inadecuado, contribuyendo muy significativamente al desempleo de los pobres, cuyos

ingresos se redujeron por no lograr empleo asalariado y por la mayor caída de los ingresos informales. La política de salarios mínimos debe enfocarse hacia protección efectiva contra la pobreza y, por lo tanto, debe tomar en cuenta su impacto sobre el empleo de los pobres y los ingresos informales.

Las reformas de la seguridad social y laborales de comienzos de la década pasada elevaron significativamente los costos laborales y de contratación para las empresas. Estos aumentos no se compensaron con un reajuste de los impuestos a la nómina, ni se adecuaron las indemnizaciones por despido a los nuevos mecanismos de seguridad social, para que se hubieran compensado dichos aumentos de costos laborales. Tampoco se reorganizaron los programas y la financiación de la protección social para que no hubiera pérdidas en este frente. En consecuencia, con ello se afectó más bien la capacidad de generación de empleo formal. Hay que conservar y ampliar la seguridad social, pero organizándola y financiándola sin sacrificar el empleo formal.

El gobierno está poniendo en marcha la Red de Protección Social, que consta de tres programas: *Empleo en Acción* que es básicamente un programa de obras públicas para generar empleo a la mano de obra no calificada; *Familias en Acción* que otorga subsidios monetarios a las familias más pobres, condicionados a la asistencia escolar de los menores y a la atención en salud básica y; *Jóvenes en Acción* que es un programa de capacitación para jóvenes pobres desempleados, con el fin de lograr al mismo tiempo su retención temporal fuera de la fuerza laboral y la mejora de su empleabilidad (Ver anexo 1). Estas son políticas activas y de gran alcance que procuran, a la vez, efectos inmediatos y de largo

plazo, y que se enfocan a los grupos más pobres y vulnerables para hacer más efectivo y viable el gasto público dirigido a estos propósitos. Las restricciones fiscales sólo permiten financiar la asistencia social que enfoque precisamente a los pobres e impida montar costosos programas permanentes.

Además de la combinación adecuada de plazos e instrumentos, una política de empleo debe unir los esfuerzos y exigir compromisos de los múltiples agentes que intervienen en el éxito y viabilidad de un plan de esta naturaleza. El gobierno debe adelantar labores indispensables de coordinación y financiación de las políticas públicas y de establecimiento y hacer cumplir las reglas del juego de los contratos, individuales y colectivos, entre los agentes principales del mercado de trabajo, que son los empresarios y trabajadores. Consumidores y trabajadores independientes e informales son también partes interesadas que no suelen tener representación directa en la formación de políticas y en el funcionamiento del mercado y las relaciones laborales internas a las empresas, por lo cual, sus intereses deben ser también atendidos por el gobierno y otros estamentos públicos. Las familias, el sistema educativo y la propia actividad laboral forman la capacidad laboral y de ello dependen su productividad e ingresos .

Un esfuerzo que pretenda resultados de corto plazo, y que sea también propicio al desarrollo de largo plazo, que considere por lo tanto el ciclo de vida de los trabajadores y tome en cuenta a las varias generaciones, y que combine distintos instrumentos empleados por muy diversos agentes, requiere entonces negociación, concertación y coordinación de los intereses y acciones de todas estas partes, aún más cuando se

trata de un proceso en el cual se pone en juego simultáneamente la paz.

En consecuencia, para enfrentar inmediatamente el desempleo se deben acoger, como punto de partida, los programas activos de protección social que ha elaborado la administración actual, que representan el primer esfuerzo sistemático de asistencia social, ante la emergencia social, creada por la recesión y el desempleo actuales. Es un esfuerzo significativo, novedoso y aún poco conocido, que se enfoca a los pobres. Sin embargo, acá se plantearán posibilidades adicionales de potenciación de dichos programas.

Al involucrar los efectos sobre el empleo de la reactivación, a la cual conducirían unas buenas políticas de ajuste fiscal y estabilización, apertura y régimen cambiario, y de estímulos y coordinación para la actividad privada, debe considerarse su potenciación por los efectos de la paz y de las reformas estructurales que ella permita. La profundización de la reforma de la seguridad social, los cambios en el régimen de transferencias, y las reformas del régimen laboral tendrán sus mejores efectos si se realizan en un ambiente de paz, y ésta se sostendrá si hay un entorno económico mejorado por dichas reformas.

Diversos estudios señalan que la paz podría contribuir hasta con un punto y medio adicional al crecimiento económico del país, pero cabría añadir que ello sería realizable sólo con una paz compatible con las reformas estructurales pendientes para el país.

Se requieren, además, propuestas de reformas laborales concertadas que incluirían también las políticas de remuneraciones en las cuales tiene injerencia el gobierno: salario mínimo,

impuestos sobre la nómina y remuneraciones oficiales que inciden en los salarios calificados.

Se deben discutir políticas educativas para retener en la escuela a los jóvenes que están saliendo a buscar empleo por la crisis y expandir aún más la educación secundaria y superior, con lo cual se reduce temporalmente la oferta laboral y se mejoran luego, y permanentemente, las condiciones de empleabilidad e ingreso, particularmente de los pobres.

En especial, se identifican y proponen actividades y programas en los cuales podría tener lugar un aporte financiero empresarial como contribución a la paz por la vía del empleo y de la formación para el trabajo. Este aporte de los empresarios sería paralelo al esfuerzo que harían los trabajadores mediante la reforma laboral y salarial, al que haría la guerilla para la paz, y al que harían todos los colombianos para las reformas estructurales.

## II. Requisitos para una estrategia contra el desempleo

Para contribuir a acordar un plan contra el desempleo, en las secciones siguientes se plantea un ejercicio de consideración simultánea de políticas y programas con efectos en diversos plazos, que procuran resultados pronto, sin sacrificio del desarrollo de largo plazo. Para ello se combinan las políticas que inciden sobre el crecimiento global, dentro de las cuales se destaca la paz (en las dimensiones que no atañen directamente a lo laboral); las que inciden en los contratos y las relaciones laborales y de formación de los salarios; las que inciden en la formación y la capacitación laboral y; los programas activos de empleo y mejora de ingresos.

Se procura identificar las responsabilidades de los diversos agentes que inciden directamente en la formación de las políticas: gobierno y legislativo, trabajadores y empresarios organizados, educadores y sistema educativo, sin descuidar los intereses de largo plazo de los mismos trabajadores y de las generaciones futuras, ni las de los trabajadores no asalariados y no organizados, particularmente si son pobres.

Este ejercicio contempla directamente un horizonte de cinco años durante el cual se aspira a lograr resultados que conduzcan, a la vez, a reducir los sacrificios inmediatos de la recesión y a retomar un sendero de crecimiento y empleo de largo plazo mediante acciones de corto y mediano plazo compatibles y favorables al más largo plazo.

La formulación de las bases para un eventual plan de empleo también se realiza de forma que permite examinar las contribuciones individuales de las diversas políticas y la sensibilidad de los resultados frente a supuestos y a la intensidad de ejecución de los programas. Se revela la articulación de las políticas, y lo que podría ocurrir si no se logran los acuerdos necesarios para realizarlas. Se revela, así mismo, que las políticas son fuertemente complementarias y que se requieren esfuerzos en todos los frentes y de parte de todos los agentes. No existe una solución que combine adecuadamente corto y largo plazo mediante una concentración sólo en la política macro para el crecimiento a pesar que esto sea absolutamente indispensable. Las políticas activas y de concertación laboral también son necesarias, pero resultan insuficientes en cuanto no contribuyan al crecimiento de largo plazo.

La paz incide en todos los frentes ya que a la vez que complementa el éxito y viabilidad de las

políticas macro para el crecimiento, también debe lograrse mediante políticas y programas directos en las relaciones laborales, la satisfacción de necesidades inmediatas mediante políticas activas, y hasta con asegurar la expansión y continuidad de la asistencia escolar y la capacitación de los jóvenes. Un crecimiento mediocre, entre otros por falta de seguridad, no se compensa suficientemente con políticas activas y asistenciales.

También vale la pena señalar que este ejercicio incorpora información y conocimiento sobre la situación laboral para apreciar los efectos de las reformas y políticas, que son, sin embargo, bastante limitados y que no hay un modelo general que las examine en un marco integrado, o de equilibrio general. Este ejercicio puede, entonces, estar sujeto también a controversia técnica y mejora de especificación que podrían alterar algunos de los resultados, pero tiene la ventaja y el propósito de plantear el debate y la negociación en un terreno objetivo y mejorable, y que no es excluyente respecto a tipos de políticas e intereses de agentes, ni se concentra sólo en lo inmediato o en el largo plazo.

### **A. Metas, instrumentos y resultados esperados**

En primer lugar, se exponen la situación inicial y unas metas posibles, y luego se examinan los instrumentos y su contribución al logro de dichas metas. Se comienza por los efectos vía crecimiento de las políticas macro y las reformas estructurales, a los cuales se suma también un impacto adicional en crecimiento producido por la paz. En segundo término, se consideran los programas de emergencia diseñados por el gobierno y sus efectos laborales y sobre ingresos:

*Manos a la Obra - Empleo en Acción, Subsidios Condicionados - Familias en Acción, y Capacitación de Jóvenes Pobres - Jóvenes en Acción*, con programas complementarios a cargo de los empresarios y añadiendo una posible reorientación de algunas actividades y recursos del SENA. En tercer lugar, se presentan los programas y efectos laborales de una posible expansión del sistema educativo en el nivel secundario y de crédito educativo para la educación superior. Por último, se examinan las políticas salariales y de reformas del régimen laboral que se someterían a concertación laboral, con atención especial a los trabajadores informales y los pobres.

En todos los campos se presentan iniciativas ilustrativas, más que propuestas definitivas, siempre que cumplan con los requisitos de no pretender soluciones exhaustivas con un solo instrumento, que enfrenten las necesidades de corto plazo sin sacrificar el desarrollo en el largo plazo, que exploten complementariedades entre programas, que se formulen en términos negociables y con participación de los agentes interesados y afectados sin dejar por fuera la consideración de los que suelen carecer de representación directa en los procesos decisorios tradicionales, como ocurre con los trabajadores informales, los desempleados, los jóvenes, los pobres, y los consumidores.

Las propuestas se elaboran para que el plan se estructure en forma anualizada ya que se trata, ante todo, del corto y mediano plazo. Se comparan las situaciones inicial y terminal y los esfuerzos y efectos promedios anuales durante el quinquenio.

El efecto empleo consiste en generación del mismo, y reducción de la oferta laboral, con las

correspondientes implicaciones sobre la tasa de desempleo. Se discriminan los componentes rural y urbano de las políticas y de los resultados de las mismas.

## **B. Situación inicial**

El plan contempla un período de ejecución de cinco años contados a partir de marzo de 2001, cuando estarían en marcha todos los programas y comenzarían a surtir efecto las políticas, sin perjuicio de que haya cambiado la situación por efectos de la reactivación en curso y de algunas medidas con efectos en ese plazo. El plazo de cinco años, hasta marzo de 2006, para la realización de un plan de empleo obedece a la viabilidad de alcanzar una meta de reducción del desempleo que sea razonable, como la que se propone acá, que es la de volver a una tasa de desempleo nacional de 10%. En un menor tiempo sólo se podría llegar a dicha tasa si el crecimiento fuera muy superior a cualquier posibilidad razonable de mediano plazo, a no ser que se implementen políticas populistas que no serían sostenibles en el mediano y largo plazo.

La situación inicial de empleo y de actividad de la población para efectos de las proyecciones se refiere a marzo de 2000, fecha a la cual se ajustaron las mediciones y estimaciones presentadas en el Cuadro 1. Se parte así de una población de 40,3 millones, 29,3 millones en las cabeceras y 11 en el resto rural, de la cual 30,9 millones está en edad de trabajar, pero sólo 18,5 millones participan en la fuerza de trabajo (59,9% de participación laboral), 15,5 millones de ocupados y 3 millones de desempleados. Ello implica una tasa de desempleo de 16,4%, pero dicha tasa alcanza 18,8% en las cabeceras y 9,5% en el resto rural. En las siete principales ciudades, que concen-

**Cuadro 1**  
**LA SITUACIÓN LABORAL INICIAL**

Área	Situación en septiembre de 1999	Situación en marzo de 2000	Tasa de crecimiento 1996-1999
<b>Siete ciudades</b>			
Población total	14.375.385	14.525.177	2,3
Población en edad de trabajar	11.154.868	11.341.306	2,7
Tasa de participación	63,3	63,9	-
Fuerza laboral	7.056.077	7.248.551	-
Tasa de desempleo	20,1	20,2	-
Desempleados	1.415.438	1.464.958	-
Ocupados	5.640.639	5.783.593	-
<b>Otras cabeceras</b>			
Población total	14.616.098	14.797.813	-
Población en edad de trabajar	11.076.592	11.188.280	2,3
Tasa de participación	57,6	58,1	2,7
Fuerza laboral	6.375.352	6.504.425	-
Tasa de desempleo	17,2	17,3	-
Desempleados	1.094.758	1.124.617	-
Ocupados	15.256.186	5.379.808	-
<b>Total cabeceras</b>			
Población total	28.991.483	29.322.990	2,3
Población en edad de trabajar	22.231.460	22.529.586	2,7
Tasa de participación	60,4	61,0	-
Fuerza laboral	13.431.429	13.752.976	-
Tasa de desempleo	18,7	18,8	-
Desempleados	2.510.196	2.589.575	-
Ocupados	10.921.233	11.163.401	-
<b>Resto</b>			
Población total	11.259.934	11.021.029	-
Población en edad de trabajar	8.574.974	8.445.903	0,3
Tasa de participación	56,7	56,7	0,9
Fuerza laboral	4.859.302	4.786.160	-
Tasa de desempleo	9,5	9,5	-
Desempleados	461.823	454.872	-
Ocupados	4.397.479	4.331.288	-
<b>Total nacional</b>			
Población total	40.044.801	40.344.019	1,5
Población en edad de trabajar	30.655.281	30.975.489	2,1
Tasa de participación	59,4	59,9	-
Fuerza laboral	18.222.557	18.539.136	-
Tasa de desempleo	16,3	16,4	-
Desempleados	2.966.371	3.044.447	-
Ocupados	15.256.186	15.494.689	-

Fuente: cálculos de los autores con base en la ENH del DANE.

tran 49% de la población urbana, la tasa de desempleo llegó a 20,2% en Marzo de 2000.

En el Cuadro 2 se presentan las bases para las proyecciones de población, participación laboral, y los parámetros necesarios para estimar la respuesta del empleo al producto y a los salarios, así como otros supuestos relevantes para algunas de las estimaciones de los efectos de políticas que se comentará más adelante. Como se muestra, la población en edad de trabajar crecería los próximos años 2,1% anual en total del país, 2,7% en las cabeceras y 0,9% en el resto. Se supone un crecimiento de participación laboral,

de acuerdo con las tendencias, pero sin el efecto reciente inducido por la caída de la demanda, de 2% anual en los próximos 5 años en las cabeceras y 1% en el área rural. El empleo responde al crecimiento del PIB con una elasticidad de 0,806. El empleo urbano responde al salario mínimo con una elasticidad de -0,238.

### C. Efectos sobre el empleo

El Cuadro 3 presenta los efectos sobre el empleo de diferentes políticas de acuerdo con sus componentes y en conjunto. Siempre se distinguen los incrementos de empleo de las retenciones por reducción de la participación laboral, las que se sintetizan en el bloque de las últimas cinco filas: aporte total.

En el bloque superior de las nueve primeras filas se muestran los resultados en términos de desempleados y ocupados y la tasa de desempleo, dada las proyecciones de la población en edad de trabajar y el supuesto básico de incremento de la participación laboral, que arrojan una población económicamente activa, PEA.

El bloque intermedio detalla los efectos sobre el empleo de cada uno de los programas y políticas consideradas.

A partir de las cifras poblacionales y de empleo iniciales, de marzo de 2000 mostradas en el Cuadro 1, se llega a las cifras del bloque de columnas correspondiente a marzo de 2006 del Cuadro 3. Los cambios en las variables son expuestos en el bloque en las dos últimas columnas del mismo cuadro, donde se comparan los resultados finales y la posición inicial (penúltima columna), y los expresa en forma de promedios anuales (última columna).

**Cuadro 2**  
**SUPUESTOS**

Crecimiento PET total (%)	2,5
Crecimiento PET cabeceras (%)	2,7
<b>Incremento anual de la participación</b>	
Cabeceras (%)	2,0
Resto (%)	2,0
<b>Población desescolarizada en 1998 entre 12-17 años</b>	
Cabeceras	548.216
Resto	697.112
Total	1.245.328
<b>Incremento cobertura secundaria en 5 años</b>	
Porcentaje de cobertura en 5 años (%)	50,0
Ganancia en participación	0,500
Cabeceras	137.054
Resto	174.278
Total	311.332
Elasticidad Empleo-PIB	0,806
Elasticidad Empleo urbano-Salario Mínimo	-0,238
Crecimiento Sal mínimo previsto	0,02
Crecimiento Sal mínimo meta	0,000
Elasticidad Empleo-Salario Calificado	-0,252
Crecimiento histórico del salario calificado	0,035
Crecimiento salario Calificado sector público	0,000
Nuevo crecimiento salario calificado medio	0,017
Impacto empleo de reducir parafiscales (2 puntos) plazo 4 años	72.000
Impacto reformas laboral plazo 4 años	161.000
Fuente: cálculos de los autores.	

Este conjunto de acciones se desarrollaría entre los años 2001 y 2006, pero entre marzo de 2000 y 2001 también hay crecimiento, que incide en el empleo y desempleo.

A partir de proyecciones de la población en edad de trabajar (PET), de la población económicamente activa (PEA), y de la tasa de participación global (TPG) presentadas en las tres primeras filas del Cuadro 3, se calcula la PEA neta de los efectos de retención de las políticas (filas tercera y cuarta del bloque superior). Ello genera una tasa de participación laboral neta, presentada en la fila 5 del bloque superior. La población ocupada, fila 8 del bloque superior, se va afectando por la generación efectiva de empleo resultante de todas las políticas y programas.

La población desempleada (fila 7) es el residuo entre la PEA neta después de los efectos retención de las políticas y programas y la población ocupada. La tasa de desempleo (fila 9) es entonces la razón entre el número de desempleados y la PEA neta.

Las políticas se estructuran para alcanzar una metas de reducción de la tasa de desempleo a 10% en marzo de 2006, resultante del desempleo rural de 4,5% y de 11,6% de desempleo en las cabeceras. Ello implicaría una disminución de 7,2 puntos porcentuales en la tasa de desempleo urbana y 5 puntos en la rural. El número de desempleados descendería de los tres millones de marzo de 2000 a 2,1 millones en el año 2006, restando 935 mil desempleados (156 mil por año), con un aumento de 2,87 millones en la PEA ( 487 mil por año), generando 3,6 millones de empleos ( 600 mil por año) y reteniendo fuera de la PEA a 200 mil personas ( 33.800 por año). La

meta equivale a la de eliminación del componente cíclico del desempleo, y también reduciendo parte del desempleo estructural y friccional.

## D. Los programas y políticas y sus efectos sobre el empleo

El *crecimiento económico*, mejorado mediante una combinación de política macroeconómica adecuada y reformas estructurales y posibilitado por la paz, sería el motor principal de la generación de empleo y la reducción del desempleo. Se supone que la paz hace un aporte propio hasta de 1,5% anual a la tasa de crecimiento económico, que provendría de un aumento hasta de 1,6% anual del PIB urbano y 1,3% anual del PIB rural, creciendo a partir del año 2001 en forma gradual.

Las políticas macroeconómicas en un ambiente de reformas estructurales tendrían un aporte propio de crecimiento hasta de 4,7% del PIB por año, a partir de 2,9% inicial para el año 2000. El PIB urbano llegaría a crecer por cuenta de estas políticas y reformas hasta 4,4% por año, y el rural hasta 3,5% por año, a partir de tasas iniciales de 3% y 2,4%, respectivamente. El crecimiento sin paz del año 2001 debe generar 143 mil nuevos empleos, insuficiente para reducir el desempleo, que ascendería de 16,4% de marzo de 2000 (18,8% en cabeceras y 9,5% rural) a 17,6% en 2001 (20,4% urbano y 9,6% rural). A partir de entonces tendría lugar un crecimiento de 4,3% en el año 2001, 5,2% en el 2002, y 5,7% de ahí en adelante, como efecto combinado de la paz, las políticas macro y las reformas estructurales, que generarían 323 mil empleos en 2001, 460 mil en 2002, 546 mil en 2003, y llegaría a 596 mil nuevos empleos por año en 2006.





Así se generarían 2,64 millones de empleos en el período 2000 a 2006, un promedio de 440 mil por año, faltando cerca de 2,3 millones de empleos para el período y 490 mil en promedio por año para alcanzar la meta de reducción del desempleo a 10%. De los 2,64 millones de nuevos empleos faltantes, 80% corresponderían a las cabeceras y 20% al resto rural.

Así es que, con un buen crecimiento económico, aunque no extraordinario, y loguable en el mediano plazo con reformas estructurales y paz, sólo se conseguiría generar algo más de la mitad, 54%, de los empleos necesarios para volver a una tasa de desempleo de 10%. Sólo con crecimiento económico, aunque sea muy respetable, estamos lejos de poder alcanzar metas razonables de empleo y reducción del desempleo, particularmente en el plazo corto a mediano.

Si la economía creciera desde 2,9% en 2000 hasta llegar solo a 4,2% anual a partir del año 2002, esto es, sin el equivalente a los que se ha considerado aporte específico de la paz, la generación de empleos hasta el año 2006 alcanzaría apenas a 1,77 millones, 36% de lo necesario para reducir el desempleo a 10%, y quedándose al ritmo de crecimiento esperado para el año 2000, de 3% anual, solo se generarían en estos años unos 890 mil empleos, 18% de lo requerido para reducir el desempleo a 10%.

Por lo tanto, los resultados del empleo son muy sensibles al ritmo de crecimiento de la economía, y el patrón actual es completamente insuficiente para lograr un alto crecimiento del empleo.

## 1. Planes de emergencia

La primera respuesta a las deficiencias del mero crecimiento económico para generar empleo e ingresos en el corto plazo sería la de emprender

programas de emergencia y políticas activas, como las que ya ha diseñado y pondrá pronto en marcha el Gobierno. Dichos programas y políticas han sido concebidos y se han estructurado en forma que no generen condiciones ni incentivos adversos al crecimiento de largo plazo, sino que más bien procuran reforzarlo. La principal dificultad con ellos reside en que no tengan el alcance necesario frente a las necesidades actuales, y, por ello, en este plan de empleo se ha realizado, además, la tarea de idear una ampliación de los mismos, que sea acorde con la meta de reducir el desempleo a 10% en marzo del año 2006.

Se propone aquí que dicha extensión se financie, en gran parte, mediante un aporte del sector privado durante los tres primeros años, en los cuales también se han programado los planes actuales de emergencia del gobierno. El aporte privado se concentraría, principalmente, en programas de capacitación y educación, o en transferencias a las familias pobres para que se creen condiciones para el funcionamiento de dichos programas educativos. También se propone que, a partir del tercer año, el SENA y sus recursos asuman un papel mayor y sostenido en el frente de capacitación de jóvenes pobres.

Los programas actuales y las propuestas tienen tres componentes, que desde la perspectiva de generación de empleo y disminución temporal de la oferta de trabajo actuarían así:

- Capacitación de jóvenes pobres desempleados - Jóvenes en Acción, con efectos de retiro temporal de la fuerza de trabajo, mientras los participantes están en cursos, y de creación de empleos una vez encuentran trabajo
- Subsidios condicionados - Familias en Acción, con efecto de disminución de la oferta labo-

ral por retención de los jóvenes en las escuelas secundarias. Podría haber también un efecto empleo indirecto significativo por cuenta de la expansión de demanda posibilitada por las transferencias monetarias a las familias, que no se contempla en estas cuentas.

- Manos a la obra - Empleo en Acción, que genera directamente empleos.

El Cuadro 4 presenta los costos y efectos sobre el empleo del plan de emergencia, en sus componentes básico y complementario, durante los tres primeros años, en los cuales operarían los programas básicos del Gobierno y el refuerzo del componente empresarial propuestos.

El Cuadro 5 muestra los aportes del gobierno y de la empresa privada, que cubren no solo el plan de emergencia planteado hasta aquí, sino también los de créditos y becas propuestos para educación superior, a los cuales se refiere una

sección posterior. Se propone, además, que con recursos SENA se asuma, a partir del año 2004 y en forma permanente, la carga mayoritaria señalada en el programa de capacitación de jóvenes pobres, y que también esta entidad vaya haciendo un aporte durante los tres primeros años.

El esfuerzo empresarial para complementar los actuales programas de emergencia se concentraría en los programas de capacitación de jóvenes, subsidios condicionados, y en el de becas y créditos. El aporte propuesto aquí sería de 100 millones de dólares para programas de subsidios condicionados y capacitación de jóvenes, de que trata esta sección, durante los 3 primeros años, y otros 100 millones de dólares para los programas educativos que se discutirán en la sección siguiente. Se propone que este aporte privado se realice en 5 años.

El SENA debería asignar recursos por 30,5 millones de dólares durante los tres primeros

**Cuadro 4**  
**PLANES DE EMERGENCIA**  
**(Miles de dólares)**

	Plan actual (2001-2003)			Plan complementario (2001-2003) (Sena+empresarios)			Plan total		
	Actual año costo	Por año	Empleo anual	Costo	Por año	Empleo anual	Actual año costo	Por año	Empleo anual
Manos de obra	404.500	134.833	70.450	0	0	0	404.500	134.833	70.450
Urbano	200.000	66.667	50.000	-	0	0	200.000	66.667	50.000
Vías paz	204.500	68.167	20.450	-	0	0	204.500	68.167	20.450
Subsidios condicionados	230.000	76.667	52.831	60.605	20.202	13.921	290.605	96.868	66.752
Efecto macro	-	0	-	-	0	25.000	0	0	25.000
Efecto participación	-	0	52.831	-	0	13.921	0	0	66.752
Capacitación jóvenes	70.000	23.333	33.667	70.000	23.333	33.667	140.000	46.667	67.333
Enganchados	-	-	17.000	-	-	17.000	0	-	34.000
Sustracción de oferta	-	-	16.667	-	-	16.667	0	-	33.333
Total	704.500	-	156.948	-	-	47.588	835.105	-	204.536

Fuente: cálculos de los autores.

**Cuadro 5**  
**APORTES**  
**(Dólares)**

	Total	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Aporte empresarios</b>							
Manos obra	0	-	-	-	-	-	-
Subsidios condicionados	60.605	20.201.667	6.733.889	2.244.630	-	-	-
Capacitación jóvenes	39.495.000	13.165.000	4.388.333	1.462.778	-	-	-
Becas crédito	99.900.000	6.700.000	14.700.000	21.600.000	26.400.000	30.500.000	30.500.000
Subtotal empresarios	200.000.000	-	-	-	-	-	-
<b>Aporte gobierno</b>							
Plan emergencia	-	-	-	-	-	-	-
Manos a la obra	70.000.000	23.333.333	7.777.778	2.592.593	-	-	-
Subsidios condicionados	130.605.000	43.535.000	14.511.667	4.837.222	-	-	-
Capacitación jóvenes	39.501.000	13.167.000	13.167.000	13.167.000	-	-	-
Becas	99.900.000	6.700.000	14.700.000	21.600.000	26.400.000	30.500.000	30.500.000
Subtotal gobierno	340.006.000	-	-	-	-	-	-
<b>Recursos SENA</b>	-	<b>2.001</b>	<b>2.002</b>	<b>2.003</b>	<b>2.004</b>	<b>2.005</b>	<b>2.005</b>
Capacitación jóvenes	170.499.000	10.166.333	10.166.333	10.166.333	46.666.667	46.666.667	46.666.667

Fuente: cálculos de los autores.

años y luego por 46,7 millones de dólares/año, permanentemente, a los programas de capacitación de jóvenes pobres.

El costo total de los programas de emergencia durante los tres primeros años sería de 835,1 millones de dólares, y luego otros 140 millones de dólares en los dos años restantes.

Así se aprecia que los programas de emergencia generarían empleos y restarían oferta laboral por 18% de lo necesario para alcanzar la meta de tasa de desempleo de 10% en el año 2006. Para ello se requiere complementar los actuales programas gubernamentales, que valen 704 millones de dólares, en 100 millones de dólares aportados por

parte del sector privado para estos programas<sup>3</sup> y reasignar 170,5 millones de dólares de recursos del SENA para capacitación de jóvenes pobres.

## 2. Política educativa

La cobertura de la educación secundaria y superior en el país es relativamente baja y no corresponde al esfuerzo de ampliación de cobertura ya realizada en la primaria. Esta baja cobertura se debe, en parte, a la deserción escolar, que se ha agudizado durante la recesión, con lo cual se aumenta la participación laboral y el desempleo. La mejora de la educación y de su cobertura se considera indispensable para aumentar en el largo plazo la empleabilidad y los ingresos de

<sup>3</sup> Además de los 100 millones de dólares que aportarían para el programa de educación superior que se muestra a continuación.

**Cuadro 6**  
**RESUMEN DE LOS EFECTOS EMPLEO DE LOS PLANES DE EMERGENCIA**

	Período 2001-2006	Promedio anual
<b>Capacitación de jóvenes</b>		
<b>Actual:</b>		
Empleo	51.000	10.200
Retención	50.000	10.000
Total	101.000	20.200
<b>Capacitación de jóvenes complemento empresarial</b>		
Empleo	28.775	5.755
Retención	28.211	5.642
Total	56.986	11.397
<b>Capacitación de jóvenes SENA</b>		
Empleo	90.225	18.045
Retención	88.456	17.691
Total	178.681	35.736
<b>Subsidios condicionados (solo retención)</b>		
Actual	158.494	31.699
Complementario	41.763	8.353
Total	200.257	40.051
<b>Manos a la obra (solo empleo)</b>		
Actual	211.350	42.270
<b>Efecto total</b>		
Empleo	748.273	149.655
Retención	381.350	76.270
Total	366.923	73.385
<b>Efecto total</b>		
Actual	748.273	149.655
Complementarios	470.844	94.169
Total	277.429	55.486

Fuente: cálculos de los autores.

los trabajadores, ya que buena parte del desempleo estructural se debe a falta de educación y capacitación de los jóvenes. Adicionalmente, contribuiría a romper el círculo vicioso de la pobreza y mejoraría la distribución de los ingresos laborales, que se ha empeorado por cuenta de la mejora de calificación concentrada en una minoría de trabajadores.

Una política de retención en la secundaria de los jóvenes entre 12 y 18 años, y de crédito edu-

cativo para la educación superior, tendría en el corto y mediano plazo un efecto de reducción del desempleo, vía menor oferta laboral, y en el largo plazo reduciría el desempleo estructural causado por la falta de educación y capacitación, además de la mejoría de la productividad y de los ingresos.

La política educativa propuesta tendría dos componentes:

- Aumento de los cupos usados efectivamente en educación pública secundaria, o financiada públicamente, en 62.000 por año ó 311 mil entre el 2001 y el 2006, con lo cual se reduciría en 25% el número de jóvenes entre 12 y 18 años que en 1998 estaban fuera de las escuelas.
- Un programa de crédito educativo para educación superior, técnica y universitaria, que comenzaría con 34 mil jóvenes en el año 2001, y según un modelo de ampliación y continuación tendría 73 mil participantes en 2002, 103 mil en 2003, y 108 mil a partir del año 2004, reduciendo la oferta laboral en 425 mil personas entre el año 2001 y el 2006. Ello requeriría un aporte de 200 millones de dólares durante este período, en el cual se propone la participación de la empresa privada con 100 millones de dólares. La distribución de aportes en el tiempo y entre aportantes, correspondiente al número de cupos presentado en el cuadro del plan (Cuadro 3) se detalla en el Cuadro 5.

El efecto empleo del conjunto de la política educativa consistiría en la reducción de la oferta de trabajo en 737 mil personas entre los años 2001 y 2006, o sea el 15% de lo requerido para llegar a un desempleo de 10% en esa última fecha.

### 3. Concertación y reforma laboral y salarial

El régimen laboral, los impuestos a la nómina y las políticas públicas de salarios (para el salario mínimo y para los empleados públicos) no son conducentes a una mayor generación de empleo.

Reformas en estos campos corresponderían a una negociación y concertación laboral en la cual, por lo menos, los trabajadores beneficiados directamente por un régimen laboral inflexible y salarios fijados por política cederían parte de los beneficios para que pudieran generarse más empleos asalariados, bajar el gasto público y recuperar el equilibrio fiscal, y reducir la presión alcista sobre los salarios calificados del resto de la economía. Así se establecerían condiciones para que, en el futuro, pudieran mejorarse los salarios en forma más sostenible y ligada a la productividad, y el empleo, aunque quizás menos estable, pudiera ser también más abundante, productivo y satisfactorio. A cambio de contratos y salarios cuya estabilidad bajo el régimen actual dificulta aumentar el empleo y asociar su remuneración con la productividad, los trabajadores deberían también llegar a alcanzar participaciones en ganancias y mejorar sus ahorros, y en esas formas diversificar sus fuentes de ingreso, recuperando y aún mejorando su situación. Todo lo cual requeriría también mejoras de la seguridad social, particularmente la protección contra el desempleo y de la asistencia social para quienes no accedan a la primera.

La clave de la mayor flexibilidad del régimen laboral y de los cambios en las políticas públicas salariales, para mejorar la situación de empleo y el perfil de ingresos totales en el largo plazo, consiste en acordar también las compensaciones futuras y en otras fuentes de ingreso (como el ahorro previsional y la participación en ganancias), así como en asegurar la protección social contra los riesgos de desempleo, vejez, invalidez y muerte prematura.

Para ilustrar y apreciar el posible efecto sobre el empleo de medidas de esta naturaleza se han escogido unas propuestas relativas al salario mínimo, los salarios calificados del sector público y reformas del régimen laboral. En todos los casos puede haber formas diversas de lograr los mismos efectos empleo, y habrá negociaciones que definirán formas más precisas o alternas, y se requerirán compensaciones e incentivos y mejoras de la protección social, aspectos también constitutivos de la concertación, sobre los cuales no se efectuarán mayores precisiones en este documento, pero se consideran contrapartidas indispensables de los ajustes analizados a continuación.

La política de salario mínimo pretende, ante todo, protección contra la pobreza y aplica a los trabajadores asalariados no calificados. Pero no todos los pobres son asalariados, y muchísimos derivan su sustento de ganancias independientes e informales que se ajustan mucho más que el empleo asalariado en épocas de recesión<sup>4</sup>. Es

<sup>4</sup> Si todos los pobres fueran asalariados y la elasticidad del empleo al salario mínimo fuera baja, una reducción de dicho salario aumentaría el empleo, pero no en la proporción necesaria para que aumentara el ingreso de los pobres. Este es el escenario bajo el cual se argumenta contra la ampliación del empleo mediante menores salarios mínimos. Pero no es el caso, cuando la mayoría o una proporción importante de los ingresos de los pobres no son asalariados y se ajustan mucho más fuertemente que el empleo correspondiente en una recesión que los salarios del mercado de trabajo formal. En estas circunstancias, la expansión del empleo formal con menores y flexibles salarios, facilitada por ajuste de los salarios mínimos reales, mejoraría la situación de los pobres, que es el objetivo de dicha política. La indización de otras prestaciones al salario mínimo, y el que sirva de base para las pensiones mínimas, producen efectos adversos similares sobre los pobres y reducen sus posibilidades de ajuste.

así como mejoras del salario mínimo pueden conducir, en estas condiciones, a una reducción de ingreso de los pobres en la medida en que limitan su acceso al empleo asalariado. El plan de empleo contemplaría, por ejemplo, que no se efectuaran aumentos reales del salario mínimo al menos durante algunos años con el fin de facilitar el acceso de los más pobres al empleo asalariado, y así mejorar sus ingresos. Sólo se mantendría el poder adquisitivo actual del mínimo corrigiéndolo por el índice de costo de vida. Dada la elasticidad del empleo a los salarios mínimos, se estima que ello generaría unos 59 mil empleos anuales, y contribuiría en el período 2001 a 2006 con 296 mil empleos adicionales.

Este es solo un ejemplo de lo que podría hacerse en esta materia, y de su potencial impacto sobre el empleo, que resulta ser ciertamente significativo. Ello plantea que la discusión sobre el salario mínimo es necesaria y relevante, y aún más frente a esta situación de empleo, pero también dimensiona su alcance, que no sería suficiente ni el más importante entre las medidas para remediarla.

La política de salario mínimo es probablemente más significativa para la lucha contra la pobreza en el largo plazo por sus consecuencias sobre otras políticas como la de pensiones mínimas, así como por el hecho de que a los ajustes del salario mínimo se han asociado los de otros beneficios sociales. Desde esta perspectiva bien puede ser que haya otras alternativas de interés aún para el corto plazo, como las de establecer un contrato de aprendizaje remunerado diferente, o la de fijar permanentemente un salario mínimo y prestaciones correspondientes para jóvenes, todo con el fin de reducir la informalidad laboral y mejorar así los ingresos de los pobres.

Los salarios calificados del sector público han crecido en los últimos años 3,5% real anual. Ello ha repercutido sobre los salarios calificados del resto de la economía. Si durante este tiempo no aumentaran los salarios calificados del sector público se estima que los salarios medios de la economía urbana crecerían solo 1,7% real anual y con ello se generarían más empleos, unos 56 mil al año y 283 mil durante el período 2001 a 2006.

De nuevo, se pretende ilustrar ante todo el impacto empleo de los salarios oficiales en el empleo, y resulta que sí puede ser significativo en la coyuntura presente. La política correspondiente requeriría negociación y mayor afinamiento ya que una aplicación generalizada podría tener inconvenientes, como el de pérdida de productividad. También puede haber equivalentes, como el de planes de retiro compensado.

Además de los costos salariales directos se tienen en el país otros costos salariales como son los impuestos a la nómina que van al ICBF, al SENA y a las cajas de compensación y los costos de la seguridad social. Los impuestos a la nómina en Colombia se encuentran entre los más altos del continente, por efecto de los altos costos de la seguridad social (27% del salario base vrs 20% en un país competidor como Chile) y también porque a través de ellos se financian beneficios que tienen bastante menos que ver con el trabajador por cuenta del cual se pagan las contribuciones respectivas. Desde 3% para Bienestar Familiar (atención a menores de edad pobres), 4% para asignaciones familiares y servicios complementarios a través de las cajas de compensación y 2% para financiar la formación técnica y profesional pública del Sena. Sin discutir la conveniencia y necesidad de estos programas, sí se cuestiona su financiación con im-

puestos que gravan el trabajo y afectan la generación de empleo, en lugar de financiarse sobre toda la base tributaria.

Si el costo del trabajo asalariado se redujera por efecto de una reducción de 2 puntos porcentuales en los impuestos sobre la nómina, diferentes a las contribuciones a la seguridad social, que son salarios diferidos, se produciría un efecto empleo de 72 mil puestos, que sería por una vez, pero repartidos en los cuatro años iniciales de este ajuste, entre el 2001 y el 2005.

Probablemente, lo que representaría un mayor sacrificio aportable por los trabajadores a cambio de mayor empleo durante la etapa de recuperación sería parte de la contribución para las cajas de compensación, ya que con lo restante se continuaría pagando el subsidio monetario, que reciben los menos pudientes.

Por último, se estima el efecto empleo que tendría una reforma del régimen laboral que consistiera en:

- Aumentar en dos horas la jornada sobre la cual se pagan horas ordinarias.
- Disminuir el costo de los dominicales en una tercera parte, pagando sólo el doble de la jornada ordinaria.
- Reducir el piso del salario integral hasta el nivel de los 3 salarios mínimos.
- Compensar el trabajo en festivos con días de descanso remunerado.

- Igualar el costo de las indemnizaciones por despido a partir del primer año al pago de 20 días adicionales por año sobre los 45 días del primer año<sup>5</sup>.

Con estas medidas se generarían unos 161 mil empleos adicionales por una vez, con efecto repartido entre los 4 primeros años de la reforma, a razón de 40.250 por año.

Esta versión de la reforma laboral es la misma que presentó a estudio de la Mesa de Negociación sobre Empleo el Director del Departamento Nacional de Planeación, pero acá se ha hecho una estimación diferente del efecto empleo, que es significativamente menor: 160 mil vrs. 330 mil empleos, para señalar la importancia relativa del tema y someterlo a discusión. Los autores de este trabajo no suscriben dicha propuesta y tienen reparos, por ejemplo, a establecer el salario integral solo a partir de 3 salarios mínimos, y también, recomendarían otros ajuste del pago de horas extras y dominicales. Pero estos son asuntos que deben ser profundizados y negociados más allá del alcance de este trabajo, el cual pretende, más bien, señalar y dimensionar la relevancia de la reforma laboral en el corto plazo. También debería recordarse que probablemente debería discutirse con una perspectiva preferente de largo plazo.

*El conjunto de las reformas laborales y ajustes salariales* considerado en este ejercicio aportaría hasta unos 812 mil empleos entre el 2001 y el 2006, contribuyendo con 16% del faltante para llegar a reducir la tasa de desempleo a 10%. Bien

<sup>5</sup> Actualmente se pagan 45 por el primer año. Por cada año adicional, hasta los 5 se pagan 15 días, entre los 5 y los 10 se pagan 20 días adicionales por año y para más de 10 se pagan 45 días adicionales por año.

se aprecia que los asuntos sujetos a políticas públicas respecto a los salarios y a concertación jugarían un papel muy importante, pero lejos de ser exclusivo o dominante, dentro de un plan de empleo de corto a mediano plazo, sin perjuicio de que también y preferentemente deben considerarse en el largo plazo.

En el *conjunto del plan propuesto* se observa que un escenario de crecimiento optimista y con paz, hasta llegar a 5,7% de crecimiento anual del PIB en unos tres años, apenas se alcanza a generar algo más de la mitad del empleo y retención necesarios para que en el corto a mediano plazo, de hoy al 2006, se pueda devolver la tasa de desempleo a 10%. Se requerirían contribuciones adicionales de políticas de concertación laboral, políticas educativas y programas de emergencia reforzadas con contribuciones del sector privado (y del SENA), aproximadamente iguales en sus efectos de empleo y retención, para llegar a reducir en este plazo la tasa de desempleo al mencionado nivel de 10%. Es posible que estos efectos no sean tan independientes del crecimiento, y que contribuyan a él, así como que dichas políticas y programas complementarios solo puedan realizarse a los niveles acá supuestos si hay un buen ambiente de crecimiento, reformas estructurales y paz, y por lo tanto que sus efectos solo se dieran como complementarios a dicho ambiente, y no fueran alcanzables aisladamente.

El restablecimiento de niveles aceptables de empleo requiere, entonces, un esfuerzo global de crecimiento y políticas laborales y educativas de sustento, como reformas salariales y políticas públicas de salarios, que también implican negociación y cooperación entre los agentes del mercado y las relaciones laborales.

### III. Escenarios alternativos

Aprovechando el modelo que ha sido empleado para proponer las bases del plan y acuerdo de empleo comentado en la sección anterior, se han realizado algunas simulaciones adicionales que ayudan a apreciar mejor las relaciones entre los diversos componentes y a examinar lo que sucedería si fallan algunos de ellos (Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**TASAS DE DESEMPLEO BAJO ESCENARIOS ALTERNATIVOS**

	Total	Cabeceras	Resto
<b>Escenario básico</b>			
2001	17,6	20,4	9,6
2002	15,7	18,4	7,7
2003	13,8	16,5	5,8
2004	11,9	14,3	4,5
2005	10,9	12,9	4,5
2006	9,9	11,6	4,5
<b>Escenario 1</b>			
2001	17,6	20,4	9,6
2002	16,9	19,8	8,0
2003	16,5	19,7	6,8
2004	16,3	19,7	5,5
2005	16,8	20,5	4,6
2006	17,2	21,0	4,5
<b>Escenario 2</b>			
2001	17,6	20,4	9,6
2002	17,5	20,5	8,6
2003	18,0	21,2	8,2
2004	18,6	22,1	7,8
2005	19,9	23,7	7,7
2006	20,9	25,0	7,6
<b>Escenario 3</b>			
2001	17,6	20,4	9,6
2002	16,7	19,5	8,1
2003	15,4	18,2	6,7
2004	13,7	16,6	4,9
2005	12,6	15,1	4,5
2006	11,8	14,0	4,5
<b>Escenario 4</b>			
2001	17,5	20,4	9,6
2002	15,7	18,4	7,7
2003	13,8	16,4	5,8
2004	11,8	14,1	4,5
2005	11,0	13,0	4,5
2006	10,1	11,8	4,5

Fuente: cálculos de los autores

### **Escenario 1: sin paz y sin reforma laboral**

Un escenario alternativo 1 supone que el crecimiento económico no cuenta con el aporte específico de la paz, que se supuso generaría 1,5% adicional de crecimiento del PIB, lo que llevaría a un crecimiento que apenas alcanzaría 4,2% en tres años. Supone, además, que tampoco se logrará el componente de concertación laboral, quedando la responsabilidad de mejora del empleo en los programas de emergencia y educativos. En este escenario apenas se lograría una reducción de la tasa de desempleo hasta 17,2% en el 2006.

Así, se aprecia que lo que está en juego en las negociaciones y la concertación laboral es decisivo para reducir el desempleo y mejorar el bienestar en el corto a mediano plazo. Los programas de emergencia y educativos requieren complementarse con las negociaciones de paz y la concertación laboral para surtir un efecto significativo.

### **Escenario 2: sin paz, sin reforma laboral y sin reformas estructurales**

Aún más, podría argumentarse que el crecimiento se vería también afectado por el defecto en la paz y la concertación, porque en ese ambiente tampoco podrían realizarse otras reformas estructurales necesarias para alcanzar un crecimiento mejor que el actual, que sin ello se quedaría en 3% por año. Aún suponiendo un esfuerzo obstinado en planes de emergencia (y mejora de la cobertura educativa), en un escenario alternativo 2, la tasa de desempleo crecería hasta el 20,9% en marzo del 2006, 25% en las áreas urbanas.

### **Escenario 3: paz y concertación laboral pero sin planes de emergencia y ni programas educativos**

Por otra parte, escenarios alternativos hipotéticos sirven además para apreciar el aporte de los planes de emergencia y educativos en un entorno con paz y concertación laboral. Si no se realizaran dichos planes de emergencia, hipótesis meramente ilustrativa, pero sí hubiera paz y concertación, la tasa de desempleo en marzo del 2006 quedaría en 14%. Nótese entonces que, por su parte, los programas de emergencia hacen una gran contribución de corto a mediano plazo, porque sin ellos solo se quedaría a mitad de camino el regreso a un desempleo de 10% en dicho año.

### **Escenario 4: paz, programas de emergencia y aporte empresarial a los programas de educación y capacitación**

Las propuestas incluidas en las bases para un plan han concentrado el aporte empresarial en la educación y capacitación, porque ello tiene efectos también substanciales en el largo plazo, que generarían un incentivo especial para ese aporte. Si en lugar de ello, el aporte empresarial se concentrara en el programa de Manos a la Obra, que no produce efectos de retención en este escenario ilustrativo 4, la tasa de desempleo llegaría a 10,1% en el 2006. ligeramente superior a la de 9,9% si se asignan los recursos a la educación y capacitación o los subsidios condicionados que los acompañan. Pero serían inferiores los efectos de más largo plazo, particularmente en empleabilidad e ingresos de los trabajadores.

## Anexo 1

### PROGRAMAS DE LA RED DE APOYO SOCIAL

La Red de Apoyo Social se ha formulado sobre la base de tres programas: "Empleo en Acción – Proyectos Comunitarios", encaminado a brindar ocupación transitoria a la población pobre; "Familias en Acción", destinado a mejorar las condiciones de nutrición de las familias más necesitadas y garantizar la asistencia al colegio de los niños en edad escolar; y "Jóvenes en Acción", orientado a mejorar las condiciones de empleabilidad de jóvenes desempleados de bajos recursos.

**Empleo en Acción.** Este programa tiene como objetivo beneficiar con ocupación transitoria a los desempleados de los niveles 1 y 2 del Sisben, mayores de edad, que no estén inscritos en programas de educación diurnos. Esta mano de obra se empleará en la construcción de obras de infraestructura básica en barrios de estratos 1 y 2 de las principales ciudades del país.

Los proyectos tienen un plazo máximo de 5 meses, con un costo aproximado entre 40 y 300 millones de pesos y podrán emplear un máximo de 50 trabajadores no calificados en promedio durante el tiempo de duración del proyecto.

Los proponentes de proyectos podrán ser los departamentos, municipios, o cualquier otra entidad pública del orden territorial que tenga autonomía para contratar, empresas oficiales de servicios públicos, ONG, entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, empresas asociativas de trabajo, cooperativas de trabajo y demás organizaciones de base comunitaria. Los proponentes deberán preparar y presentar los proyectos de acuerdo con la Guía de Presentación de Proyectos.

**Jóvenes en Acción.** Este programa tiene como objetivo mejorar las posibilidades de inserción laboral y social de los jóvenes desempleados entre 18 y 25 años de los niveles 1 y 2 del Sisben, a través de acciones de formación para el trabajo, capacitación laboral en un oficio y práctica laboral en empresas legalmente constituidas.

El subprograma tiene como objetivos particulares: i) desarrollar en el joven competencias ocupacionales en un oficio específico y así mejorar su capacidad de vinculación y desempeño laborales; ii) promover la oferta privada de capacitación laboral pertinente a las demandas de los sectores productivos y a las características de los jóvenes de bajos recursos; y iii) acercar a los jóvenes de bajos recursos al entorno empresarial.

El subprograma se adelantará de manera gradual en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena, ciudades en las que estos jóvenes soportan las más altas tasas de desempleo del país. La capacitación tendrá dos elementos básicos:

- Una *fase lectiva* con un módulo de formación general para el trabajo, de aproximadamente 100 horas de duración, y un módulo de capacitación técnica específica en oficios, de aproximadamente 250 horas.

- Una *fase de práctica laboral* de aproximadamente 3 meses de duración en empresas del sector productivo.

La capacitación estará a cargo de entidades privadas, cuya denominación para efectos del programa será Entidades Capacitadoras (ECAP).

**Familias en Acción.** Este programa está orientado a dar subsidios monetarios a familias de bajos recursos, condicionadas a la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los menores de siete años, y a la asistencia al colegio de los niños entre siete y diecisiete años.

El objetivo general del subprograma es apoyar a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, con hijos menores de 17 años, para que los mantengan en el colegio y les garanticen niveles adecuados de nutrición y atención en salud. Estas familias deberán estar localizadas en municipios que cuenten con una entidad bancaria y que no sean beneficiarios de otros programas como Empleo en Acción – Manos a la Obra (aquellos 78 municipios que cuentan con el 80% de los recursos) y FOREC.

El subprograma tiene dos tipos de subsidios: el nutricional y el escolar.

El subsidio nutricional: busca mejorar las condiciones alimenticias y nutricionales de los menores de 7 años, complementando el ingreso de las familias en extrema pobreza. Por lo anterior, el programa ofrece un subsidio de \$40.000 mensuales por familia que tenga niños menores de 7 años, condicionado a que los menores asistan a citas de control de crecimiento y desarrollo.

El subsidio escolar: se dirige a asegurar la permanencia escolar de los niños entre 7 y 17 años de edad y a facilitar la reincorporación de aquellos niños en este grupo de edad que abandonaron sus estudios, mediante la entrega de recursos monetarios de acuerdo con el número de niños y jóvenes de la familia que asistan al colegio. Su monto varía con el nivel escolar al que asista el menor. Para los matriculados en primaria (de segundo a quinto grado), el subsidio será de \$12.000 mensuales, y para los matriculados en bachillerato será de \$24.000 mensuales. El subsidio se entregará condicionado a la asistencia a clase, y solamente durante los 10 meses del periodo escolar.

Los subsidios se entregarán a la madre de familia a partir de la incorporación de la familia al programa.

Cada municipio que desee participar en el programa deberá garantizar la oferta educativa y de salud ya que la entrega de los subsidios está condicionada a la asistencia del joven a la escuela/colegio y al cumplimiento de las citas de control de crecimiento y desarrollo en los centros de salud del municipio.

## Anexo 2

### MODELO USADO PARA LOS CÁLCULOS

#### I. Demografía

##### A. Estimaciones para marzo de 2000

A partir de las encuestas de hogares del Dane (encuesta nacional de septiembre de 1999, encuesta para 7 ciudades de marzo de 2000), las cifras (nacional, cabeceras, resto) de la siguiente manera. Para el conjunto de las cabeceras la estimación se hizo por suma entre las cifras observadas para las siete ciudades (marzo 2000) y las estimadas para el resto de cabeceras, cuya población en edad laboral se hizo crecer a una tasa anual del 2,7% y cuya participación y desempleo se hicieron crecer entre septiembre y marzo en la misma proporción observada en las siete ciudades. La PET nacional se proyectó con una tasa del 2,1% anual y la de del resto rural se obtuvo por diferencia. La PEA y el empleo del resto se estimó asumiendo que ni la participación ni la tasa de desempleo cambiaron entre septiembre de 1999 y marzo de 2000. La PEA, el empleo y el desempleo nacionales se obtuvieron por suma (cabeceras más resto)

##### B. Proyecciones marzo 2001-marzo 2007

##### 1. Población en edad de trabajar y fuerza laboral potencial.

$$PET_t = PET_{t-1} (1 + \lambda) \quad (1)$$

$$PEA^*t = Tp^* PET_t \quad (2)$$

$$Tp^* = Tp^*_{t-1} + k \quad (3)$$

*PETt*: Población en edad de trabajar en el año t

$\lambda$ : Tasa anual de crecimiento de la PET. La PET se hizo crecer a una tasa anual del 2,7% (cabeceras), y 2,1% (nacional). La del resto rural se obtuvo por diferencia.

*PEA\*t*: PEA (o fuerza laboral) potencial en el año t

*Tp\*t*: Tasa de participación laboral potencial en el año t. La tasa de participación global se hizo crecer 0,2 puntos porcentuales por año (cabeceras) y 0,1 punto (resto). La nacional se obtuvo como el cociente.

*k*: crecimiento anual en puntos de la tasa de participación potencial.

##### 2. Fuerza laboral efectiva

$$PEAt = PEA^*t - ARLt \quad (4)$$

$$Tp = PEA^*t / PETt \quad (5)$$

*PEAt*: PEA (o fuerza laboral efectiva) en el año t.

*ARLt*: Aporte en retención laboral (sustracción anual a la fuerza laboral) fruto de los programas de educación en secundaria y en crédito educativo y de algunos programas especiales de empleo.

*Tpt*: Tasa efectiva de participación laboral.

##### 3. Empleo, desempleo y tasa de desempleo

$$E_t = E_{t-1} + AE_t \quad (6)$$

$$D_t = PEA_t - E_t \quad (7)$$

$$d_t = D_t / PEA_t \quad (8)$$

*E<sub>t</sub>*: Empleo en el año t.

*AEt*: Aportes al empleo en t de todas las políticas (Macro, paz, concertación laboral, políticas educativas y planes especiales).

*D<sub>t</sub>*: Desempleo en el año t.

*d<sub>t</sub>*: Tasa de desempleo en el año t.

#### II. Aportes al empleo por componentes

##### 1. Impactos del crecimiento (política macro y paz sobre el empleo)

###### a. Impacto de la política macroeconómica y de la paz sobre el crecimiento

Bajo la hipótesis de que los salarios reales crecen al ritmo anual previsible (salario mínimo: 2%, salarios calificados: 3,5%) el impacto de la política macro se obtuvo asumiendo que lograría imprimirle al crecimiento del PIB las siguientes tasas: 2,9% (2000), 3,8% (2001), 4,2% (2002-2006). El PIB rural crece al 80% del urbano y aporta el 25% del crecimiento del PIB total.

Por su parte, la paz aportaría los siguientes crecimientos anuales adicionales al PIB total: 0% (2000), 0,9% (2001), 1,0% (2002), 1,5% (2003-2006)

###### b. Aportes de la política macroeconómica y de la paz al empleo

Se asumieron elasticidades empleo son de 0,8 (al PIB), -0,23 (al mínimo) y -0,25 (a los salarios calificados).

- Así las cosas, el impacto anual sobre el empleo de la política macroeconómica se estimó de la siguiente manera:

$$AM_t = (E_{t-1}) \cdot [(1 + \lambda m) \cdot \lambda \text{pib} \cdot (1 + \Delta sm) \cdot \lambda sm \cdot (1 + \Delta) \cdot \lambda sc - 1] \quad (9)$$

- Impacto de la paz

$$AP_t = E_{t-1} \cdot [(1 + \lambda m) \cdot \lambda \text{pib} \cdot (1 + D sm) \cdot \lambda sm \cdot (1 + D sc) \cdot \lambda sc - 1] - APM_t \quad (10)$$

-El impacto total del crecimiento sería pues

$$ATC = AM_t + AP_t \quad (11)$$

$AM_t, AP_t, AT_t$ : Aportes al empleo de la política macroeconómica, la paz y el crecimiento (macro+paz).

$Et$ : Empleo en el año anterior.

$\lambda_{mt}, \lambda_{pt}$ : Tasa de crecimiento en  $t$  originada en la política macro y la paz.

$\Delta sm, \Delta sc$ : Tasas anuales de crecimiento esperadas para el año sin concertación laboral.  $\Delta sm = 2,0\%$  (los trabajadores reclaman cada año 2 puntos sobre la inflación por productividad)  $\Delta sc = 3,5\%$  (observada entre 1991 y 1998).

$\lambda_{pib}, \lambda_{sm}, \lambda_{sc}$ : Elasticidades del empleo al PIB, al salario mínimo y a los salarios calificados.

$sm, sc$ : tasas anuales esperadas para el salario mínimo y el calificado son concertación laboral.

## 2. Aporte al empleo de las políticas de concertación laboral

### a. Aporte de la política de salario mínimo

$$ASM_t = Et - 1 \cdot [(1 + \lambda_m + \lambda_p) \cdot \lambda_{pib} \cdot (1 + \Delta sm^*) \cdot \lambda_{sm} \cdot (1 + \Delta sc) \cdot \lambda_{sc} - 1] \cdot ATC_t \quad (12)$$

$ASM_t$ : Aporte al empleo de la concertación sobre el salario mínimo.

$\Delta \lambda_{sm}$ : Tasa anual de crecimiento esperada para el salario mínimo real para el año con concertación laboral. Se supuso que  $\Delta \lambda_{sm} = 0$  (salarios mínimos reales estables hacia el futuro).

### b. Aporte de la política de salarios oficiales

$$APSO_t = Et - 1 \cdot [(1 + \lambda_m + \lambda_p) \cdot \lambda_{pib} \cdot (1 + \Delta sm^*) \cdot \lambda_{sm} \cdot (1 + \Delta \lambda_{sc}) \cdot \lambda_{sc} - 1] \cdot ATC_t - ASM_t \quad (13)$$

$APSO_t$ : Aporte al empleo de la concertación sobre salarios oficiales para trabajadores calificados

$\Delta_{sc}$ : Tasa anual de crecimiento esperada para el salario calificado para el año con concertación laboral. Se supuso que, como efecto de la contención salarial acordada para los salarios más altos del sector público (que se estabilizan en términos reales), los salarios calificados medios crecen no al 3,5% sino al 1,7% ( $\Delta \lambda_{sc} = 1,7\%$ )

### c. Aporte de una reducción de los parafiscales de 2 puntos

$$ARP_t = 72.000 \quad (14)$$

$ARP_t$ : Aporte anual al empleo de una reducción en los parafiscales. Opera en 2001, 2002, 2003, 2004.

### d. Aporte de la reforma laboral

$$ARL_t = 161.000/4 \quad (15)$$

$ARL_t$ : Aporte anual al empleo de una reforma laboral. Opera en 2001, 2002, 2003, 2004.

## 3. Aporte al empleo de las políticas educativas

### a. Aumento de la cobertura en secundaria

$$ACSt = 311.000/5 \text{ (total nacional)}, 137.000/5 \text{ (cabeceras)}, 174.000 \text{ (resto)} \quad (16)$$

$ACSt$ : Aporte anual de un plan quinquenal (2001-2005) de alcanzar la cobertura secundaria para los jóvenes de 12-17 años el 50% en zonas rurales y urbanas. Actualmente la población de 12-17 años desescolarizada es de 1.245.328 personas (458.216 en las cabeceras y 697.112 por fuera de ellas). La diferencia entre las tasas de participación para este grupo es de casi 50 puntos porcentuales (62% para los desescolarizados vs 12% para los escolarizados). Según eso el plan sustraería de la fuerza laboral unos 311.000 personas en el quinquenio (137.000 en las cabeceras y 174.000 en el resto). Este impacto no opera sobre el empleo, sino sustrayendo fuerza de trabajo del mercado laboral.

### b. Montaje de un plan de crédito educativo superior

$$APPCEt = 34.000 \text{ (año 2001)}, 73.000 \text{ (año 2002)}, 103.000 \text{ (año 2003)}, 107.700 \text{ (año 2003 en adelante)} \quad (17)$$

$APPCEt$ : Aporte anual al empleo de un plan de crédito educativo para 40.000 jóvenes que inicien anualmente sus estudios (quintiles 1 y 2). El programa debería operar con permanencia a partir del 2001. Sustraer fuerza de trabajo del mercado laboral (unos 34.000 jóvenes anuales en el año 2001 después de computar sus tasas de deserción, número que crece acumulativamente a medida que se alimenta con nuevas cohortes) y, además, genera empleo calificado a partir del cuarto año, cuando sale la primera cohorte de carreras cortas, pues amortigua el alza potencial de los salarios calificados (este último efecto no se computó).

## 4. Aporte de las políticas especiales de empleo

### a. Capacitación de jóvenes pobres desempleados

El programa actual del Gobierno tiene un presupuesto de 70 millones de dólares a tres años (se supuso que empieza a operar en el 2001) y cubre unos 100.000 jóvenes en siete ciudades y en tres años. Su impacto se dividió en dos: aportes efectivos al empleo (el 51% de los jóvenes terminan su fase laboral con contrato laboral) y en sustracciones a la oferta laboral (la mitad de la cohorte anual pues la duración de la capacitación es de 6 meses). Se supuso que ese programa se duplica con aportes del Sena (44%) y del sector privado (56%) durante tres años. Después el Sena toma el relevo del plan total (el del gobierno y el complementario) con un costo anual de 46.6 millones de dólares, gracias a una política de reestructuración de la entidad.

### b. Manos a la obra

El programa actual del gobierno tiene un presupuesto trianual de 406 millones de dólares divididos casi por mitades

en un componente urbano y uno rural (vías para la paz). Su impacto se ejerce exclusivamente por la vía del empleo 70,450 empleos anuales de tiempo completo equivalente (50000 para el componente urbano que financia exclusivamente salarios y 20450 para el componente rural que destina el 60% a materiales y el 40% a mano de obra).

### c. *Subsidios condicionados*

El plan actual del Gobierno contempla 230 millones de dólares a tres años. Se supuso que se complementa con 60.6 millones de dólares a cargo de los empresarios. Su efecto anual se ejerce exclusivamente sustrayendo oferta laboral al mercado por un monto que se estimó haciendo la hipótesis de que un subsidio por un salario mínimo mensual sustrae una persona de la fuerza laboral durante el mes.

## III. Aporte total

### A. Aporte en retención laboral (ARL<sub>t</sub>)

Como la sustracción anual a la fuerza laboral es la suma de la producida por los programas de educación en secundaria

y en crédito educativo y de algunos programas especiales de empleo (subsidiados condicionados, capacitación de jóvenes pobres desempleados)

### B. Generación potencial y efectiva de empleo anual

*GPE<sub>t</sub>*: Generación potencial de empleo en t. Es la suma de los aportes al empleo de la política macro, la paz, la concertación laboral, la política educativa y los programas especiales.

*GEFE<sub>t</sub>*: Generación efectiva de empleo en t. En el caso de las cabeceras es igual a la generación potencial de empleo. En el caso del "resto" (rural) se asumió una tasa de desempleo friccional del 4,5%. Si el empleo en estas zonas crece por encima de esa meta, el excedente genera alzas en la productividad laboral y, por tanto en los ingresos rurales.

$$GEErt = GPErt - PEA^*rt \cdot (1 - 0,45)$$

*EPL<sub>rt</sub>*:

*Ert*: Empleo rural

*PEA<sup>\*</sup>rt*: PEA efectiva (o fuerza de trabajo efectiva) en el resto por fuera de cabeceras

*dfr<sub>t</sub>*: desempleo friccional en el resto ( $dfr = 0,45$ )

## Comentarios "Todos contra el desempleo"

Mauricio Cárdenas S.<sup>1</sup>

### I. Introducción: breve nota sobre Ulpiano Ayala

Me siento muy agradecido por haber sido invitado a comentar este trabajo. En primer lugar, porque este fue uno de los últimos trabajos de Ulpiano Ayala, por quien tuve siempre un profundo respeto y admiración. Conocí a Ulpiano en 1983 cuando fui su alumno en el curso de Doctrinas Económicas en el programa de economía en la Universidad de los Andes. En esa época, Ulpiano estaba completamente dedicado a la docencia. Su curso era probablemente el más difícil del pregrado, el de mayor contenido analítico y, por supuesto, el más temido por los estudiantes. Desde ese entonces me impresionó el tiempo que le dedicaba a preparar sus clases, las cuales llevaba en hojas mimeografiadas que nos repartía a los alumnos. Teníamos que dedicar más tiempo a digerir y entender sus notas, que tenían una buena dosis de matemáticas -algo inusual para un curso de doctrinas-, que los propios textos clásicos que hacían parte de la larga lista de lecturas obligatorias. Conservo todas las notas de ese curso, así como los textos preparados por Ulpiano que algún día deberían ser publicados. Se trata de un esfuerzo formidable por sistematizar el pensamiento económico desde

el mercantilismo hasta los postkeynesianos de Cambridge (Inglaterra), pasando por los clásicos y Marx.

No estoy de acuerdo con quienes consideran que se debe prescindir del curso de Historia del Pensamiento Económico en los programas de formación de economistas, precisamente porque valoro enormemente el aporte del curso de Doctrinas de Ulpiano a mi propia formación. Es posible que la teoría económica ya haya incorporado lo valioso y haya desechado lo irrelevante del pensamiento económico. Sin embargo, en una ciencia inexacta y en permanente controversia, es indispensable conocer el desarrollo de las ideas y tratar de establecer el hilo conductor entre ellas. Este era precisamente el aporte del primer Ulpiano que conocí, completamente dedicado a la docencia y a sus estudiantes, inmerso en la discusión académica y la investigación. De esa época es famoso su estudio sobre el mercado de trabajo en Colombia y, algo menos conocido, su posición a favor del sindicato de trabajadores de la Universidad de los Andes, en medio de la tensa huelga de 1981. En ese episodio, Ulpiano se negó a dictar sus clases por fuera de la sede de la Universidad, tal y como lo querían las directivas.

---

<sup>1</sup> Presidente de la Titularizadora Colombiana e Investigador Asociado de Fedesarrollo.

Cuando regresé a Colombia a comienzos de los años noventa conocí el segundo Ulpiano, quien como Viceministro Técnico de Hacienda se encontraba dedicado al diseño de las principales reformas de la Administración Gaviria. Siempre he pensado que Ulpiano era la "conciencia técnica" de Rudolf Hommes, ministro de Hacienda de la época, en temas tan trascendentales como la reforma financiera o la reforma laboral. La opinión de Ulpiano siempre estuvo basada en un trabajo serio, analítico, objetivo y, sobretodo, discreto. Nada puede ser mejor para un ministro de Hacienda que tener este tipo de respaldo y apoyo tras bambalinas.

Después de terminado el gobierno Gaviria, Ulpiano se fue una temporada a Washington donde escribió algunos trabajos y asesoró al BID sobre la problemática pensional en América Latina. Poco después regresó a Colombia. En 1996, aceptó ser Investigador Asociado de Fedesarrollo, entidad de la que yo acababa de ser nombrado Director. Para mi fue un privilegio que el decidiera vincularse a Fedesarrollo, entidad que se benefició de toda su capacidad intelectual hasta su fallecimiento en junio pasado. Trabajamos conjuntamente en muchos temas, como la Misión de Estudios del Mercado de Capitales para la cual el escribió el capítulo sobre los aspectos institucionales.

Ulpiano nunca abandonó su vocación por la economía política. Pese a que al final de su carrera profesional estuvo dedicado al diseño de la política y las reformas económicas, su enfoque siempre fue el de un intelectual con una formación interdisciplinaria que le permitía entender e incorporar en su análisis la lógica del proceso político y el papel de las ideologías.

## II. Otra buena razón para comentar este trabajo

Este trabajo realiza un análisis integral y unificado de una serie de iniciativas que tienen como finalidad reducir los índices de desempleo en el país. Me sorprendió gratamente ver que el punto de partida del trabajo son las políticas activas de generación de empleo y de retención de la mano de obra en edad escolar puestas en marcha por la Red de Atención Social (RAS) cuyo diseño se realizó en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) durante el primer semestre de 1999. Adicionalmente, en materia de reformas el trabajo cuantifica el impacto de las propuestas presentadas por el Gobierno a la Mesa de Negociación sobre Empleo durante las reuniones que tuvieron lugar entre mayo y julio de 2000 y en las que participaron los partidos políticos, los sindicatos y la academia. Tuve la oportunidad de estar al frente del DNP durante el diseño y puesta en marcha de la RAS y proponer una serie de iniciativas a la Mesa de Negociación sobre Empleo. Por ello, me agrada poder comentar este trabajo.

Además, la participación de los autores no se limita a analizar ex post algunas iniciativas gubernamentales. Ulpiano Ayala y Hugo López aportaron valiosas ideas para el diseño de la RAS y para las propuestas de reforma laboral, que no distan mucho de las que actualmente discute el Congreso a partir del proyecto presentado por la Administración Uribe. Marta Luz Henao fue Jefe de la División de Empleo del DNP al inicio del diseño de la RAS. Eso, obviamente enriquece el análisis que se realiza en este trabajo, dado el papel que han jugado los autores en todo el proceso de encontrar soluciones al problema del desempleo.

El trabajo parte de una premisa que comparto plenamente: el crecimiento económico por sí solo no logrará reducir significativamente la tasa de desempleo. En otras palabras, el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para resolver el problema laboral colombiano. Una solución de fondo requiere de medidas adicionales, discutidas en el trabajo, que agruparía en cinco categorías:

- Políticas para recuperar el crecimiento económico
- Programas activos de protección social
- Política educativa
- Reforma a la legislación laboral
- Política salarial

El aporte más interesante de este trabajo es la cuantificación del impacto sobre la tasa de desempleo de cada una de estas medidas. Este esfuerzo de análisis unificado de las propuestas es novedoso y útil para alimentar la discusión pública sobre iniciativas que por su propia naturaleza generan una fuerte controversia. En este comentario trataré separadamente cada uno de los cinco componentes de la propuesta integral de generación de empleo y de retención educativa de la población en edad de trabajar.

### **III. Políticas para reactivar el crecimiento económico**

En este campo, el trabajo sugiere que el crecimiento que se requiere para contribuir a la solución del problema laboral puede llegar de la adopción de una serie de políticas de ajuste fiscal y estabilización macroeconómica, combina-

das con la introducción de una serie de reformas estructurales adicionales (como la reforma pensional, la del régimen de transferencias -ya adoptada- y, por supuesto, la laboral). A esto se le debe sumar, en la opinión de los autores, los efectos de la paz que se cuantifican en un punto y medio adicional de crecimiento. Imagino que los autores interpretan de manera amplia el concepto de "paz", donde lo que se tiene en mente no es exactamente el éxito de los diálogos y la negociación con la insurgencia (en marcha cuando el trabajo fue elaborado) como el restablecimiento de unas condiciones de seguridad propicias para la actividad económica.

Los escenarios utilizados son extremadamente optimistas. Los autores suponen que el crecimiento se puede acelerar como resultado del ajuste fiscal y las reformas pendientes en 1.5% adicional, en tanto que la paz aportaría otro tanto equivalente. Con esto, la economía colombiana crecería -después de una transición de tres años- a una tasa de 5,7%, bastante alta para nuestro nivel promedio de los últimos veinte años que apenas ronda el 3%. Lo interesante del ejercicio es que pese a que parece extremadamente improbable e hipotético, un crecimiento de esa magnitud aporta solo 500.000 nuevos puestos de trabajo por año, un monto insuficiente para reducir la tasa de desempleo a niveles inferiores al 10%. De hecho, con un crecimiento de esta magnitud la tasa de desempleo caería a un nivel cercano a 14%.

Estas simulaciones dependen críticamente de la respuesta de la participación laboral a un mayor crecimiento económico. Es decir, la decisión de un individuo en edad de trabajar de ingresar a la población económicamente activa depende de muchas variables entre las cuales se

incluye el ingreso del hogar. En un estudio reciente, Carlos Esteban Posada y Luis Eduardo Arango (2002) examinan esta relación y concluyen que a mayor ingreso del jefe del hogar menor la participación laboral de los demás miembros. En estas circunstancias la tasa de desempleo podría caer más rápidamente dado el efecto del crecimiento sobre la participación laboral. Este efecto si bien es alentador no contradice el mensaje central del trabajo: el problema laboral no se soluciona solo con mayor crecimiento.

Es evidente que incluso bajo supuestos excesivamente optimistas es necesario adoptar un paquete de medidas más integral y comprensivo. Ahora bien, el trabajo es simplista al suponer que la paz hará más factibles las reformas estructurales y que todo ello, por sí sólo, nos traerá más crecimiento. La desaceleración del crecimiento en Colombia ya cumple cerca de dos décadas (pasamos de un crecimiento promedio de 5% por año entre 1950 y 1980, a 3% entre 1980 y el presente). En un trabajo reciente, Cardenas, (2002) argumentó que tal retroceso es atribuible a las continuas pérdidas en productividad asociadas al incremento exponencial de la criminalidad en nuestro país. A su vez, la mayor criminalidad guarda una estrecha relación con la expansión del narcotráfico. Por ello, lo más importante para lograr un mayor ritmo de crecimiento es adoptar una política integral de seguridad que combata el narcotráfico, la delincuencia común y, por supuesto, los grupos insurgentes. Sin embargo, incluso en el caso de que una política de estas características tuviera éxito, el impacto sobre el crecimiento tardaría un buen tiempo en consolidarse. Todo esto para concluir, al igual que los autores, que las políticas orientadas a acelerar el crecimiento son solo una parte de la solución al problema de desempleo.

## IV. Programas activos de protección social

Frente a un panorama tan desalentador como el descrito en la sección anterior se hace indispensable adoptar una serie de políticas activas de protección y aseguramiento social que busquen generar empleo no calificado y retener a los niños y jóvenes en programas educativos y de capacitación. Esto es precisamente lo que se buscó en Colombia durante 1999, cuando a raíz de la grave recesión se hizo evidente la necesidad de introducir algunos programas de emergencia con el fin de amortiguar los efectos de la crisis sobre los sectores más pobres de la población. Se puede decir que Colombia se demoró en adoptar programas de protección y aseguramiento social, en buena parte porque nunca antes había tenido una crisis como la registrada en 1999. En ese momento se hizo evidente la necesidad de una red de protección, tal y como la habían hecho otros países de América Latina a comienzos de los años noventa. La experiencia de otros países enriqueció el diseño de los programas introducidos en Colombia, lo cual permitió evitar errores y adoptar programas con antecedentes exitosos en la región.

Dichos programas fueron enmarcados dentro de la Red de Apoyo Social (RAS) que empezó a diseñarse en julio de 1999 cuando el gobierno tomó la decisión de acudir al FMI para formalizar un programa de apoyo. En ese momento, el Gobierno condicionó el programa con el Fondo a la aprobación de un programa de créditos con la banca multilateral, dentro de los cuales se incluyó específicamente los recursos para la RAS. En el diseño de la RAS participó un amplio número de expertos, tanto nacionales como extranjeros, liderados y coordinados por el DNP<sup>2</sup>.

Los programas incluidos en la RAS y la asignación de recursos entre ellos fueron el resultado de una amplia discusión que tuvo en cuenta la situación económica del país, las experiencias internacionales, y por supuesto, las restricciones jurídicas y presupuestales colombianas. Los tres programas bandera de la RAS fueron aprobados por el Conpes durante el primer semestre de 2000 y su ejecución se inició durante el segundo semestre de ese año.

El trabajo de Nora Lustig (2000) fue sumamente influyente en el diseño de la RAS. Según estos estudios, así como al evidencia colombiana, los choques negativos a los ingresos de los hogares afectan negativamente la capacidad de inversión en educación, salud y nutrición. Esto, obviamente, limita la capacidad de los hogares pobres de salir de la pobreza y tiene un efecto negativo sobre la formación de capital humano con consecuencias irreversibles en el desempeño de largo plazo de la economía.

Adicionalmente, el gobierno entendía que las medidas de ajuste fiscal introducidas en 1999 y, especialmente en 2000, tenían un impacto negativo sobre los sectores de menores ingresos, razón por la cual se hacía indispensable amortiguar dicho impacto con programas activos orientados a esos sectores. Era claro que una recesión de esa magnitud, reversaba los logros en materia de reducción de pobreza obtenidos durante casi una década. Además, en un entorno de mayor movilidad de capitales, los factores inmóviles, como el trabajo, quedan más expuestos a los riesgos macroeconómicos (Rodrik, 1999). Más

específicamente, los pobres son particularmente vulnerables a los riesgos debido a su bajo acceso a los mecanismos públicos de aseguramiento (hay un número importante de trabajadores por cuenta propia), así como a la inexistencia de ahorros previos o de líneas de crédito que sirvan para amortiguar los efectos de las crisis. A esto se le debe sumar la poca influencia política de los sectores más pobres de la población.

A nivel internacional existe una clara diferencia entre los programas orientados a apoyar directamente el ingreso de los hogares mediante transferencias (en especie o en dinero) y los programas orientados a generar empleo. Lustig (2000) menciona que cuando hay flexibilidad de precios y salarios, incluyendo flexibilidad de la tasa de cambio, es posible que los programas de apoyo directo al ingreso sean los más recomendables. La razón es que cuando se produce una crisis, el mercado laboral se ajusta por la vía de una reducción en los salarios de los trabajadores y no mediante un incremento del desempleo. Esto último es lo que ocurre en países con precios y salarios inflexibles, con tasa de cambio fija, razón por la cual los programas de emergencia en estos casos deben incluir un componente importante de generación de empleo en programas de obras públicas.

En el caso colombiano, el diagnóstico concluyó que si bien el mercado de trabajo se ajustó por la vía de una mayor tasas de desempleo (hasta 1999 la tasa de cambio estuvo sometida a la rigidez del sistema de bandas), también es cierto que a partir de ese momento el ajuste sala-

---

<sup>2</sup> Beatriz Londoño fue la persona encargada de coordinar el trabajo en el DNP.

rial y cambiario (asociado al programa con el FMI) implicaría una mayor pérdida en los ingresos de los hogares por caminos diferentes al desempleo.

El programa colombiano partió de un detallado estudio de los programas de solidaridad y atención social de emergencia existentes a nivel internacional<sup>3</sup>. De la comparación internacional se concluyó que Colombia necesitaba combinar tres tipos de programas. En primer lugar, un programa de generación de empleo temporal para los trabajadores de menor nivel de calificación, recomendable para países con alto desempleo en los que el mercado de trabajo no se hubiera ajustado bien porque la rigidez de la legislación laboral no lo hubiera permitido o porque la reevaluación de la moneda hubiera encarecido la mano de obra en términos internacionales<sup>4</sup>. Este era, en parte el caso de Colombia.

En segundo lugar, en la mayoría de los hogares pobres (que corresponden a la clasificación 1 y 2 del Sisben) la crisis económica significó una disminución de los ingresos debido a la pérdida de empleo de alguno de los miembros del hogar o a la disminución de la remuneración, especialmente de los trabajadores cuentapropia. Como lo muestran las propias estadísticas de la Encuesta Nacional de Hogares, la disminución de ingresos tiende a generar inasistencia escolar, a

disminuir la calidad de la nutrición y la atención en salud del hogar. En estas circunstancias, se hace indispensable un programa de transferencias monetarias orientado a reforzar el ingreso de los hogares, condicionado a la asistencia escolar y a la vacunación de los menores de edad que habitan en el hogar<sup>5</sup>. Por último, el desempleo de jóvenes entre 18 y 25 años no solo registra tasas que duplican las correspondientes a la población global sino que además ocasiona mayores problemas debido a que se interrumpe el proceso de acumulación de capital humano y disminuyen las probabilidades de enganche futuro de este tipo de trabajadores. Por ello, es deseable incluir dentro de los programas de asistencia social, iniciativas que permitan la capacitación de los jóvenes en oficios o actividades que mejoren sus posibilidades laborales<sup>6</sup>.

La Red de Apoyo Social contiene tres programas en estas líneas, denominados *Empleo en Acción*, *Familias en Acción* y *Jóvenes en Acción*. El primero es un programa que está orientado a la realización de obras de infraestructura comunitaria en el 40% más pobre de los 502 municipios de mayor tamaño. El programa cuenta con recursos de financiación externa por 300 millones de dólares, ejecutados a través de entidades no gubernamentales. Ningún proyecto individual puede tener un valor superior a los 150 mil dólares. Adicionalmente se incluyó en esta categoría

<sup>3</sup> Esta tarea fue desarrollada principalmente por funcionarios del DNP en asocio con las misiones técnicas del Banco Mundial y el BID. Una buena referencia para el análisis comparativo es Lustig (2000).

<sup>4</sup> Este fue el caso de Argentina, donde se introdujo el programa Trabajar, que sirvió como punto de referencia.

<sup>5</sup> El programa Progresas de México tiene estas características.

<sup>6</sup> El programa Chile Joven es un buen ejemplo de este tipo de iniciativas.

el programa de vías para la paz, orientado a la construcción de carreteras en las zonas de mayor ausencia del estado, donde son más graves los problemas de narcotráfico y más intenso el conflicto armado.

*Familias en Acción* es un programa orientado a las familias pertenecientes al 20% más pobre de la población que vive en 352 municipios diferentes a los del programa anterior. Su objetivo es mejorar la asistencia escolar y la atención en salud de los menores de edad. Para ello, se realiza una transferencia en dinero directamente a los hogares más pobres, del orden de 70 mil pesos mensuales por niño o niña. La transferencia está condicionada a que la familia demuestre que los niños asistan a las escuelas y a los centros de salud, y que las madres se capacitan en temas relacionados con la nutrición de su hogar. La experiencia internacional, particularmente la del caso mexicano, ha demostrado que estas transferencias dan mejores resultados que los subsidios en especie. Este programa le llegará a 300 mil hogares de Colombia, especialmente en las zonas rurales.

*Jóvenes en Acción* es un programa de capacitación y entrenamiento para jóvenes desempleados (entre 18 y 25 años de edad) en actividades u oficios específicos en los que exista demanda laboral. El sector productivo y las instituciones educativas se encargan del entrenamiento a cambio de un honorario que reconoce el programa por cada joven entrenado. Durante la fase lectiva, que dura de seis a siete meses, el joven recibe un subsidio diario que se incrementa en el caso de las mujeres con hijos.

El trabajo de Ayala et al. cuantifica el impacto de estos programas dados los recursos presu-

puetados inicialmente con la banca multilateral (US \$700 millones), pero le introduce un elemento adicional de gran importancia al estimar los efectos de aportes adicionales por parte del sector privado colombiano (US \$ 100 millones). La conclusión es que estos programas son efectivos en reducir la tasa de desempleo y, necesariamente, deben ser parte de una política integral orientada en esa dirección. Comparto plenamente la recomendación que hacen los autores de asignar una mayor parte del presupuesto del Sena al programa jóvenes en acción dado que su impacto es muy superior al de los programas de capacitaciones realizados directamente por esa entidad. Adicionalmente, en el proceso de reforma del Estado que actualmente se adelanta, sería oportuno darle un nuevo marco institucional a estos programas al adscribirlos al nuevo ministerio de la Seguridad Social, financiado mediante los recursos de un fondo de estabilización social que permita ajustar el presupuesto anual de estos programas en función del ciclo económico.

## V. Política educativa

Una estrategia de retención en la secundaria de los jóvenes entre 12 y 18 años, y de crédito para la educación superior es el tercer elemento de la política de lucha contra el desempleo. Esta estrategia tiene la enorme ventaja de ser efectiva tanto para disminuir la oferta laboral en el corto plazo como para aumentar su calificación en el largo plazo. Por ello, resulta prioritario iniciar cuanto antes su implementación, la cual hace parte del plan de gobierno de la actual administración. Los efectos de aumentar la cobertura de la educación secundaria en 62,000 cupos anuales y de otorgar crédito a 425,000 personas entre 2002 y 2006 para la educación superior, técnica

y universitaria (con un costo de US \$200 millones) permitirían reducir la oferta de trabajo en 737,000 personas en un plazo de cuatro años, una cuarta parte del incremento previsto en la Población en Edad de Trabajar.

## VI. Reforma laboral y política salarial

En esta sección los autores resumen las propuestas que el gobierno presentó a la mesa de negociación sobre empleo entre mayo y julio de 2000. Los autores no comparten la totalidad de las propuestas hechas, pero aclaran que se trata de un inventario de posibilidades sobre las cuales probablemente versará un proyecto de reforma laboral. Efectivamente, en la actualidad se discute en el Congreso que seguramente será aprobado en el mes de diciembre cuyo espíritu es esencialmente el comentado por los autores con algunos cambios introducidos por el actual gobierno y por los ponentes en el Congreso de la República<sup>7</sup>. Si a esto se le suma una política salarial que mantenga constante en términos reales tanto el salario mínimo como los salarios de los trabajadores estatales se obtendrían resultados muy importantes en materia de disminución del desempleo. En particular, los autores estiman que estas medidas y reformas, por sí solas, generarían 812.000 empleos adicionales entre 2001 y 2006. Con ello, se haría factible lograr una

tasa de desempleo de 10%, sobre la base de una reactivación del crecimiento económico a niveles superiores a 5% por año.

## VII. Conclusiones

Este trabajo es el primer esfuerzo sistemático de diseñar una política laboral integral para Colombia. Si bien los gobiernos han realizado esfuerzos aislados, este trabajo articula de una manera clara todos los elementos que necesariamente debe incorporar una política orientada a reducir la tasa de desempleo a niveles cercanos a 10%. El merito del trabajo no solo consiste en esbozar los componentes de la política y su marco conceptual, sino en cuantificar los impactos de cada uno de los componentes sobre la tasa de desempleo a lo largo del tiempo. Dada la coherencia y consistencia del documento no debe sorprender que las políticas de la actual administración sigan tan de cerca el enfoque planteado por los autores. Como un paso siguiente será necesario catalogar las políticas no solo desde la perspectiva de su aporte a la reducción de la tasa de desempleo, sino de sus costos monetarios por trabajador enganchado y por joven retenido en la educación. Un análisis costo-beneficio es indispensable para la asignación de recursos presupuestales y es, indiscutiblemente, el paso a seguir una vez se ha cumplido con la tarea de diseñar programas hasta hace poco inexistentes en nuestro país.

<sup>7</sup> Ver Barrera y Cárdenas (2002) para un análisis más detallado de la reforma laboral.

## Bibliografía

- Barrera, Felipe y M. Cárdenas (2002), "La Reforma Laboral de 2002" Mimeo, Fedesarrollo.
- Cardenas, Mauricio (2002), "Economic Growth in Colombia: A Reversal of Fortune?", CID Working Paper. También en Archivos de Macroeconomía, DNP.
- Lustig, Nora (2000), "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics", *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 1-30
- Rodrik, Dani (1999), "Why is there so much economic insecurity in Latin America" Mimeo.
- Posada, C. E. y L. E. Arango (2002), "La participación laboral en Colombia", *Borrador de Economía* No. 217, Banco de la República, Bogotá, Colombia.