

NOTA EDITORIAL

LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

El Banco de la República, en su propósito de continuar el estudio del fenómeno del desempleo, que tanto afecta al país, unió sus esfuerzos a los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para realizar un seminario llevado a cabo el 5 de marzo del presente año. El objetivo de este seminario fue el estudio de las experiencias de otros países en la lucha contra el desempleo, con el fin de buscar, junto con los actores sociales, nuevas alternativas para que los colombianos, hombres y mujeres, puedan conseguir una ocupación decente y productiva, en condiciones de equidad y dignidad humana.

Este es el tercer seminario internacional sobre empleo que ha promovido el Banco de la República. Varias razones explican el interés reiterado del Banco en este tema:

1. En la actualidad, el desempleo en Colombia es muy alto, y estimamos que se deben evaluar muchas estrategias para reducirlo.
2. La política monetaria puede contribuir a la generación de empleo en un momento de recesión. La reducción en las tasas de interés de intervención por parte del banco central puede aumentar la demanda agregada de la economía mediante el incentivo al consumo y la inversión. A su vez, el banco central puede seguir una política contracíclica, aumentando la liquidez de la economía y reduciendo las tasas de interés en épocas de recesión o bajo crecimiento. Sin embargo, la política monetaria sólo puede aumentar el empleo mar-

ginal y temporalmente, debido a que cuenta con una serie de limitantes. Entre estas limitantes se encuentran las relacionadas con el sector externo, que surgen, en parte, de la imposibilidad de conducir una reducción indiscriminada de las tasas de interés sin tener en cuenta las presiones que esto generaría sobre la tasa de cambio, lo cual podría llevar a condiciones especulativas en los mercados.

3. Es necesario aumentar el compromiso nacional para la formulación de nuevas políticas de empleo.

Esta Nota no pretende elaborar un resumen del seminario, sino resaltar algunos puntos de las ponencias que resultan interesantes para el caso colombiano.

I. FLEXIBILIDAD DEL MERCADO LABORAL

Los ejemplos de Italia y España muestran esfuerzos por flexibilizar el mercado laboral para aumentar el empleo. Sin embargo, en ambos casos los procesos han sido fruto de pactos entre los actores sociales. En el caso de España, la Constitución aprobada en 1978 recoge la autonomía de las partes, limitando las competencias estatales en el ámbito de las relaciones laborales, y reconoce el papel de los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios. Este modelo, construido sobre el valor de la negociación colectiva como vía de ordenación de las relaciones laborales tiene sus raíces en los convenios 87 y 98 de la OIT, cuya ratificación por España fue fruto del acuerdo adoptado por el Gobierno español en 1977, en los pactos de la Moncloa.

La concertación social se define como un modelo de colaboración y diálogo de las organizaciones empresariales y sindicales, con la presencia del Gobierno o sin ella, y busca acuerdos generales a nivel centralizado con respecto a las condiciones que deben regir las relaciones laborales y otras materias de ámbito socioeconómico. En el contexto de la evolución del mercado de trabajo español, los procesos de concertación social celebrados reunieron todas las características de las experiencias de este tipo vividas por numerosos países, básicamente europeos, a lo largo del siglo XX y sobre todo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En síntesis, se trata de negociaciones y pactos a nivel central, con capacidad de provocar el seguimiento mayoritario de empresarios y tra-

bajadores. Su contenido se centra básicamente en temas salariales y otros de carácter social, aunque también se insertan ciertos objetivos económicos generales para el país como los de redistribución de rentas, estabilidad de precios y competitividad exterior¹.

Por otra parte, en Italia la extensión del trabajo atípico y, en particular, del trabajo a tiempo determinado, ha puesto en marcha un proceso de flexibilidad del mercado de trabajo. El contrato a tiempo determinado está vigente en la ley italiana desde 1962. No obstante, su aplicación se preveía para casos específicos: reemplazo de trabajadores ausentes para un período dado, trabajo estacional, puntas o ciclos de producción y otros especiales. El cambio fundamental que se dio a finales de los años 80 fue permitirlo en todos los casos en que la empresa lo requiera, o por el acuerdo de las partes sociales, a través de la negociación colectiva, en la cual se debe determinar el número o porcentaje de estos contratos en la empresa, lo cual puede variar según sectores y tipos de empresas.

Adicionalmente, los gobiernos de Italia e Inglaterra suscribieron un acuerdo relativo a la flexibilidad del mercado de trabajo. Entre otros aspectos, el pacto establece que los mercados de trabajo europeos se caracterizan por la existencia de problemas estructurales. Por esta razón, es necesario realizar reformas radicales para afrontar el reto. Algunas de estas reformas ya se han llevado a cabo, tales como la progresiva introducción de una mayor flexibilidad de las normas que obstaculizan el acceso a la ocupación, y han contribuido a hacer que Europa sea más competitiva, así como a la creación de nuevos puestos de trabajo. En los dos últimos años la Unión Europea ha registrado un notable mejoramiento de la ocupación, como consecuencia de un crecimiento económico sostenido, de la menor reglamentación y de políticas activas en el mercado de trabajo. Progresivamente se han eliminado instituciones, normas y prácticas que obstaculizaban la respuesta a los cambios estructurales, con ventajas evidentes en términos de crecimiento de la ocupación. Sin embargo, debe encontrarse un equilibrio entre el deseo de flexibilidad de las empresas y la necesidad de seguridad en la ocupación de los trabajadores².

Igualmente, en Chile se efectuaron negociaciones sobre acuerdos de salarios mínimos durante la transición hacia la democracia. Mediante el diálogo social se llevaron a cabo las reformas laborales y se introdujo una mayor

¹ Barroso, Jesús. "Diálogo social y política de empleo: el caso español", ponencia presentada en el seminario "La lucha contra el desempleo: experiencias internacionales", 5 de marzo de 2002.

² Pacheco, Martha. "La regulación del mercado de trabajo en Italia", ponencia presentada en el seminario "La lucha contra el desempleo: experiencias internacionales", 5 de marzo de 2002.

flexibilidad en el mercado de trabajo. En cuanto a este último aspecto, Víctor Tokman estableció en su presentación que los cambios económicos requieren que las empresas aumenten su capacidad con el fin de adaptarse a las variaciones de la demanda y a una situación más competitiva, lo cual ha llevado a la búsqueda de flexibilidad en el proceso de producción y en la organización del trabajo. El problema principal, según Tokman, consiste en lograr esta flexibilidad sin reducir la protección a los trabajadores, y se ha enfrentado facilitando el proceso de despido y contratación de empleados, y descentralizando las negociaciones colectivas³.

En España e Italia, la flexibilidad se ha logrado haciendo posible el empleo temporal, pero esta solución tiene problemas, ya que deteriora la calidad del empleo. Puede ser mejor buscar cierta flexibilidad laboral con cambios directos en la legislación de estabilidad y no tratar de hacerlo por la puerta de atrás, como en el caso de Colombia, en donde se exceptúan de la legislación laboral ciertas áreas y las zonas francas.

II. POLÍTICA ECONÓMICA Y EMPLEO

En España y en Chile mejoraron bastante los indicadores macroeconómicos y la inflación cuando se llegó a un consenso social de negociación de salarios con base en la meta de inflación más productividad. En el caso chileno, se observó un claro deterioro del empleo cuando se acordó negociar los salarios muy por encima de la meta de inflación.

La experiencia internacional es bastante relevante para el caso colombiano, ya que según lo han establecido trabajos como el de Hugo López⁴, si bien el alza en los salarios reales no fue el factor desencadenante del desempleo, sí le restó dinamismo a la ocupación (1991-1996/1997) y, más recientemente (1998-2000), ha acentuado el desempleo. El salario mínimo legal, que tiene particular relevancia para los trabajadores menos calificados, se mantuvo relativamente estable en términos de su capacidad adquisitiva hasta 1998. Debido a la revaluación del peso en ese período -vinculada en gran medida con el fuerte aumento del gasto público-, el valor en dólares de los salarios aumentó fuertemente. Así, el salario mínimo legal medido en dólares se incrementó en casi 85,0%

³ Tokman, Víctor. "Políticas de empleo en la nueva era económica", ponencia presentada en el seminario "La lucha contra el desempleo: experiencias internacionales", 5 de marzo de 2002.

⁴ López Castaño, Hugo (2001). "Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica del desempleo. Consideraciones teóricas y de política", mimeo.

entre 1991 y 1997, lo cual evidentemente desestimuló la creación de puestos de trabajo en los sectores productores de bienes transables, que vieron deteriorada su competitividad internacional.

En los años más recientes, la devaluación real del peso colombiano ha permitido una recuperación importante de competitividad internacional. Sin embargo, con posterioridad a 1998, el poder adquisitivo del salario mínimo deflactado por el índice de precios al consumidor (IPC), aumentó de manera importante como consecuencia de la indexación de los salarios nominales frente a la inflación del pasado en un contexto de reducción acelerada en el ritmo de crecimiento de los precios. Como consecuencia, los trabajadores del sector formal amparados por el salario mínimo legal, que mantuvieron sus empleos, no sólo no asumieron ningún costo sino que terminaron beneficiándose durante el período de la crisis. Los costos fueron asumidos totalmente por aquellos que perdieron sus empleos, por los aspirantes que no consiguieron emplearse y por los que se vieron obligados a pasar del sector formal al informal.

En cuanto al tema de pensiones, es importante resaltar que la cotización en España es de 32,0%, esto es, más del doble de la colombiana. Igualmente, en Brasil e Italia dicha cotización es mucho más alta que en Colombia, lo que sugiere que en nuestro país los aportes para la seguridad social no cubren los costos respectivos.

Víctor Tokman sostiene que los costos laborales son bajos en América Latina, aun incluyendo las cargas laborales. Sugiere entonces que estas cargas no quitan competitividad. Eso es cierto, pero no quiere decir que las cargas laborales no generen desempleo. La creación de empleo también depende de los precios relativos entre el capital y el trabajo; los sobrecostos al trabajo desestiman la creación de empleo con relación a la inversión en capital, y ésta es una razón para reexaminar los sobrecostos al empleo.

Según estimaciones de Eduardo Lora⁵, para el caso colombiano, si se redujeran los impuestos a la nómina en siete puntos (equivalente a las contribuciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cajas de compensación familiar) y se reemplazaran por impuestos generales, habría un aumento de aproximadamente 9,0% en el empleo formal, se reduciría en 2,6% la tasa de informalidad y en cerca de un punto el desempleo. La razón es, simplemente, que los impuestos a la nómina son, por definición, impuestos a la generación de empleo, que en últimas, perjudi-

⁵ Lora, Eduardo (2001). "¿Por qué tanto desempleo? ¿Qué se puede hacer?", mimeo.

can al conjunto de trabajadores. Obviamente, estas son simulaciones extremas, no sólo en el sentido de que suponen una eliminación total de los aportes al ICBF y a las cajas de compensación familiar, sino porque además tienen implícito que se mantienen sin ningún cambio los niveles de gasto y los servicios ofrecidos por esas entidades. Posiblemente, una reforma viable sería menos extrema: disminuiría los aportes y a su vez reduciría y racionalizaría los programas que ofrecen estas entidades, y el presupuesto nacional les efectuaría algunos aportes.

Clavijo y Lozano (2001)⁶ proponen una reducción y reasignación de los recursos parafiscales con el doble propósito de promover el empleo formal y mejorar el uso de algunos de estos recursos. Los autores estiman que una reducción en el conjunto de las cargas parafiscales equivalente a cuatro puntos porcentuales, de los 37,2 que hoy afectan a las empresas, puede llegar a generar entre 145.000 y 390.000 empleos adicionales por año, gracias a que la reducción de impuestos tornará más competitivas nuestras empresas a nivel internacional. En particular, los autores han argumentado en favor de disminuir las cargas parafiscales del 9,0% al 5,0%, al tiempo que un punto porcentual de los cinco que quedarían vigentes se destinaría a enfrentar las crecientes necesidades en el frente pensional. Las contribuciones con destino a las cajas de compensación familiar pasarían del 4,0% al 1,0%, donde dos puntos constituirían un alivio tributario para las empresas que generan empleo formal y un punto sería redirigido a incrementar las contribuciones pensionales tanto públicas como privadas. En el caso del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la contribución pasaría del 2,0% al 1,0%, dejando a las empresas decidir sobre los beneficios de destinar recursos adicionales a la capacitación laboral. Por último, las contribuciones al ICBF se reducirían del 3,0% al 2,0% sobre la nómina.

Jesús Barroso enfatizó la importancia de la reforma fiscal de 1978 en España, la cual hizo posible una política social basada en financiación fiscal sana. El equilibrio fiscal fue un prerrequisito para lograr altas tasas de crecimiento económico con estabilidad de precios. De hecho, afirmó que la mejor contribución de la política fiscal a la recuperación del dinamismo de la producción, es mediante la introducción de los correctivos que se requieren para otorgar viabilidad de mediano y largo plazo a las finanzas públicas.

La experiencia colombiana en los años 90 dice mucho sobre la incapacidad de una política fiscal expansionista para generar empleo. La expan-

⁶ Clavijo, Sergio y Luis Ignacio Lozano. "Generación de empleo y parafiscalidad: soluciones estructurales en tiempos de crisis", *Revista del Banco de la República*, octubre de 2001.

sión exagerada del gasto público fue en última instancia, la principal responsable de la revaluación real del peso y de la pérdida de competitividad de la producción nacional que se observó durante buena parte de la década. Ella, además, fue la causante de que la economía colombiana se encontrara tan vulnerable a la crisis internacional que se desató en 1997 y 1998, cuando la reducción abrupta de los recursos de financiamiento externo disponibles condujo a aumentos muy fuertes en las tasas de interés y a grandes pérdidas de riqueza para todos los colombianos.

III. EL DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA

Siguiendo el trabajo de Francisco Verdera⁷, la tasa de desempleo urbano para el conjunto de los países andinos registró una tasa promedio de 10,0% al inicio de la década de los 90, y una tasa superior a 14,0% en 1999. El mayor aumento reciente de la tasa de desempleo, respecto al inicio de la década, se debe a su componente cíclico. En todos los países, la tendencia es al aumento de la tasa de desempleo, siendo mayor en Colombia, seguido de Venezuela, Ecuador, y en menor medida, en Bolivia. En Perú, la tendencia de la tasa a elevarse es apenas perceptible.

Los casos más claros de aumento cíclico de la tasa de desempleo son los de Venezuela, Colombia y Bolivia. En Ecuador, la evolución de la tasa de desempleo muestra una fluctuación cíclica regular, con una tendencia ascendente. Finalmente, en Perú el aumento del desempleo fue mayor en 1992 y 1993, comparado con el nivel actual. Una parte del aumento de las tasas de desempleo se debe a las mayores tasas de participación.

Los países andinos se caracterizan por su elevada tasa de informalidad. Este sector permite que una parte de los aumentos de la tasa de participación, y consecuentemente la población económicamente activa (PEA), sean absorbidos como PEA ocupada, en una parte en función del aumento del producto interno bruto (PIB), pero también en otra parte gracias al crecimiento del sector informal urbano.

Si ante aumentos de la oferta de trabajo, la tasa de desempleo no aumenta mucho, es posible que el sector informal urbano esté absorbiendo ese mayor contingente que ingresa a la PEA. Por ello, el desempleo

⁷ Verdera, Francisco. "Panorama del empleo en los países andinos y de algunas experiencias de políticas y programas de empleo", ponencia presentada en el seminario "La lucha contra el desempleo: experiencias internacionales", 5 de marzo de 2002.

no es mayor en los casos de Bolivia, Ecuador y Perú. De esta manera, la falta permanente de una suficiente demanda de empleos no se refleja en el desempleo abierto. El subempleo, los bajos ingresos por trabajo, la informalidad o trabajo como independiente son, ante todo, el resultado de la falta de empleos.

Por otra parte, el caso brasilero que expuso José Marcio Camargo⁸ es interesante. El desempleo en Brasil es menor que el promedio latinoamericano, no porque la ley evite grandes inflexibilidades en el mercado laboral, sino porque se han creado instituciones con el fin de ignorar los detalles de esta legislación.

En cuanto a los salarios, los índices del salario mínimo real arrojan niveles muy por debajo de los que registraron en 1980 para cuatro de los países andinos: Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Colombia se encuentra entre los países con salario mínimo real relativamente alto, junto a Costa Rica, Panamá, Chile y Paraguay.

La evolución del salario real de la industria manufacturera ubica a Colombia con el índice más elevado, mientras que Perú y Venezuela se encuentran en el nivel más bajo. Una forma de medir si han variado las diferencias salariales consiste en comparar la variación de los salarios de la industria manufacturera con la de los salarios mínimos. Si el salario mínimo real aumenta menos de lo que se incrementa el salario real industrial, ambos salarios divergirán, tal como sucedió en Colombia entre 1990 y 1999. Entonces, existirá incentivo en Colombia para buscar un empleo en el sector industrial, y en general en el sector formal, y no en el sector informal. Por su parte, en Bolivia y Perú, al mantenerse el diferencial constante, no existirá incentivo para persistir en la búsqueda de empleo en el sector formal. Esto implica que cuando el salario industrial es más alto, los desempleados no pasarán al sector informal y se mantendrán sin empleo mientras lo buscan en el sector formal. Esta podría ser una explicación de por qué el desempleo abierto es más alto en Colombia.

El desempleo también puede reducirse mediante programas de empleo de emergencia. Francisco Verdara analizó positivamente la efectividad de los programas de creación directa de empleo y planteó que una debilidad de estos es no preservar el mantenimiento de las obras después de terminadas. Parecería una buena idea entonces, crear empleo en programas de mantenimiento.

⁸ Camargo, José Marcio. "Asimetría en la información y desempleo", ponencia presentada en el seminario "La lucha contra el desempleo: experiencias internacionales", 5 de marzo de 2002.

IV. POLÍTICAS ANTICÍCLICAS

En su trabajo, Víctor Tokman sugirió volver a estudiar el paradigma acerca de lo que en realidad puede hacer la política macroeconómica para reducir el desempleo. Tokman propuso volver a considerar en Latinoamérica la idea keynesiana de hacer política contracíclica.

En Colombia hemos logrado hacer una política monetaria contracíclica, y en la actualidad tenemos las tasas de interés más bajas de América Latina. Pero existen límites al uso de una política fiscal anticíclica. La deuda pública es muy alta y en la mayoría de los países latinoamericanos no hay campo para una política fiscal anticíclica en la actualidad. Para esto, es necesario diseñar un esquema fiscal que sí haga posible aumentar el gasto público ante choques recesivos. Dicho esquema debe contemplar la utilización de las bonanzas de exportaciones para producir superávit fiscales y pagar deuda. De esta manera, cuando llegue el choque recesivo, se puede aumentar el gasto público.

En los Estados Unidos se ha podido hacer una política anticíclica fuerte porque había un superávit fiscal, y aumentar el gasto público no generó efectos nocivos sobre las tasas de interés y sobre los niveles de la deuda pública.

V. COMENTARIOS FINALES

El Ministro de Trabajo planteó en la apertura de este seminario el gran problema del empleo en Colombia: para acelerar la creación de puestos de trabajo, es necesario que crezca el PIB. Pero, ¿cómo lograr esto con el actual nivel de violencia?

Esta situación afecta y destruye inversión y, como bien se sabe, en todos los modelos de desarrollo la inversión determina el crecimiento económico.

*Miguel Urrutia Montoya**
Gerente General

* Esta Nota Editorial fue elaborada con la colaboración de Diana Margarita Mejía. Las opiniones aquí expresadas no comprometen a la Junta Directiva y son de la responsabilidad del Gerente General.