

Hugo López Castaño

*Centro de Investigaciones Económicas -CIE-
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Antioquia*

La Misión Chenery: una invitación a pensar en el mediano y largo plazo

Lecturas de Economía. No. 20. Medellín, mayo-agosto de 1986. pp. 153-175.

● **Resumen.** La Misión de Empleo (dirigida por el economista norteamericano Hollis Chenery), conformada en el segundo semestre de 1984 para elaborar un diagnóstico y una estrategia sobre el desempleo en Colombia ha rendido ya su informe. El problema laboral colombiano es doble: desempleo abierto en el sector moderno (1.100.000 desempleados) y bajos ingresos en el sector informal (1.800.000 trabajadores ganan menos del salario mínimo legal). Ambos están conectados, porque los salarios pagados en la economía moderna constituyen la fuente de demanda para la economía informal y porque en parte el desempleo en el primero se transmite al segundo aumentando así sus efectos laborales. En este artículo se discute la naturaleza de las distintas formas del desempleo en Colombia y su influencia en la tasa general del mismo (un 15% en la actualidad) y se evalúa la política macroeconómica propuesta por la Misión de Empleo para enfrentar la desocupación y los bajos ingresos de amplios sectores de la población trabajadora colombiana.

● **Abstract.** *A Mission led by Hollis Chenery was formed in late 1984 to analyse Colombian unemployment and to design a strategy for dealing with it. There are two main problems: open unemployment in the modern sector is around 1.100.000 and salaries in the informal sector (1.800.000 workers) are below the legal minimum. The two are connected. Informal sector output is sensitive to the demands of modern sector workers, and the unemployed in latter sector can flow across into the former. This paper discusses the nature of these distinct forms of unemployment and their influence on the aggregate measure. It also analyses the macroeconomic proposals of the Mission.*

I. INTRODUCCION

Algunos han resumido ya el informe de la Misión de Empleo dirigida por el profesor Hollis Chenery¹, y probablemente sin haberlo leído, con una frase: “para aumentar el empleo hay que crecer” y han concluido que “eso ya lo sabíamos: la Misión Chenery no ha dicho nada nuevo”.

Es cierto que la solución última para los problemas de desempleo y bajos ingresos que padece actualmente una parte muy considerable de la población colombiana estriba en impulsar con rápido crecimiento del producto interno bruto acompañado de una redistribución del mismo. A algunos pocos definitivamente no les gusta la receta: alegan que era la de Alvaro Gómez Hurtado (quien, sin embargo, hablaba de crecimiento pero no de redistribución), y que el país se pronunció en contra. Tal vez esperaban que se recomendara bajar los salarios, idea que se ha predicado como panacea para que los empresarios creen más puestos de trabajo. A otros los decepcionó porque, quizá, aguardaban fórmulas mágicas del tipo “dos ascensoristas por ascensor” u otras parecidas.

1 Misión de Empleo (dirigida por Hollis Chenery). “Informe final”. Bogotá, julio de 1986. Mec. Para septiembre de 1986 se espera una edición definitiva del mismo.

No obstante, el trabajo de la Misión de Empleo no puede reducirse a esa fórmula escueta. De una parte, porque ha contribuido a un diagnóstico mucho más fino sobre los fenómenos del empleo, el desempleo y la pobreza en el país. De otra, porque no se limita a esperar pasivamente a que un crecimiento espontáneo resuelva por sí sólo estos problemas, sino que constituye un llamamiento para que incidamos activamente sobre nuestro futuro; una invitación para que diseñemos una política macroeconómica global —sin la cual los programas especiales de empleo que pueden elaborarse serían sólo una colcha de retazos sin consistencia— destinada no sólo a acelerar ese crecimiento sino también a cambiar la estructura de la economía para dar una respuesta a los males que nos agobian.

Este escrito no pretende ocuparse de todos los puntos abordados por la Misión. Estará limitado a dos aspectos: las características del llamado “mercado laboral urbano” en sus componentes moderno e informal, y a las alternativas que enfrenta una política macroeconómica de expansión del empleo. En cambio, dejará de lado el tema de la seguridad social y de la legislación laboral sobre el cual la Misión hace, sin embargo, largas sugerencias para la discusión.

II. DIAGNOSTICO Y ESTRATEGIAS BASICAS DE LA MISION DE EMPLEO

I. Sector moderno y sector informal

No hay una economía colombiana: hay dos, aunque están estrechamente interconectadas. De un lado está la economía moderna, formal, para la que ha sido diseñado todo el aparataje de reglamentaciones legales (laborales, impositivas y urbanísticas) que nos rige. De otro lado está la economía informal, donde no suelen entrar el juez laboral, el recaudador de impuestos, el funcionario de Planeación Municipal, ni el experto en contabilidad nacional; se sitúa sino contra, por lo menos al margen de esas reglamentaciones.

Una primera manera de apreciar el tamaño relativo de esos dos sectores es definiendo el empleo informal como el compuesto por los trabajadores por cuenta propia distintos a profesionales independientes, por los ayudantes familiares y servidoras domésticas y por los pequeños patro-

nes y asalariados de las microempresas de hasta diez personas. Por oposición, el empleo formal incluiría a los profesionales independientes y al personal que labora en el sector público o en empresas privadas de más de diez personas. Esta definición equivale, en últimas, a distinguir ambos sectores por el tamaño de las empresas: hasta diez o mayores de diez ocupados.

Así las cosas, el empleo informal urbano representa el 55% del empleo total en las cuatro áreas metropolitanas —Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla— y el 63% en las ciudades intermedias. Más aún las “empresas” de seis a diez personas pesan poco, las de uno a cinco trabajadores, si es que se las puede llamar “empresas”, generan el 48% de los puestos en las cuatro metrópolis mayores. ¡Colombia es definitivamente un país de pequeños negocios! Puede estimarse el número de pequeñas unidades informales en 1.200.000 en las diez ciudades más importantes del país y si excluyendo construcción, transporte, finanzas y servicio doméstico, nos limitaremos exclusivamente a las existentes en industria, comercio, y servicios diferentes al doméstico, serían todavía unas 802.000 y tendrían un tamaño medio de 1.9 personas cada una.

El empleo informal urbano se concentra en un 82% en tres grandes sectores: comercio, servicios e industria. Incluso en la industria, en principio un sector moderno, el 42% del empleo es generado por empresas de hasta diez personas y el 33% por empresas de hasta cinco personas, que predominan en las confecciones y cuero, los alimentos, la madera y muebles y las empresas metalmecánicas.

Más importante aún es el hecho de que la producción informal atiende básicamente, en un 92%, una demanda final, interna al país, de consumo de los hogares. Por sí sólo ^{este} resultado permite desechar en el corto plazo cualquier estrategia para el sector basada en mercados externos (tipo Hong Kong) o en la producción de partes para la industria (tipo Japón). Retengamos esto en la mente: es la masa de salarios pagados en el sector moderno la fuente de la demanda para esas pequeñas unidades. Esta última exhibe una elasticidad frente a la primera ligeramente superior a la unidad, lo que significa que si la masa salarial se duplica esa demanda se duplicará (o incluso aumentará un poco más) y que si la masa salarial cae a la mitad lo mismo pasará con la demanda dirigida a las pequeñas unidades informales.

La característica principal de las actividades informales no es su marginalidad económica. Ellas están, por el contrario, integradas a través de mil vasos comunicantes con la economía moderna: para empezar, vía demanda, como acabamos de verlo. Lo que las define es ante todo su marginalidad jurídica y social. Dejemos de lado el pago de impuestos y el cumplimiento de las reglamentaciones urbanas (licencias, zonas, etc.) y limitémonos a dos ejemplos de normas laborales: la seguridad social y el salario mínimo.

Están al margen de las normas de seguridad social: el 82% del empleo informal está desprotegido. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, ayudantes familiares y servicio doméstico, la desprotección sobrepasa el 90%. Los pequeños patronos están desprotegidos en un 75% y los asalariados de las microempresas en un 64%. En el sector formal, en cambio, un 84% del empleo está afiliado a algún sistema de seguridad, por lo menos en las cuatro ciudades mayores.

Las normas sobre salario mínimo se aplican bien, aunque no del todo, en el sector moderno: 87% de sus empleados gana más que el salario mínimo. En cambio, no pueden aplicarse entre los trabajadores por cuenta propia (50% devengan menos del salario mínimo legal) y se aplican parcialmente entre los asalariados de las microempresas (32% ganan menos del salario mínimo). Entre los asalariados de las microempresas el salario mínimo tiene, pues, una influencia reguladora pero no una vigencia total. En promedio el 40% del empleo informal devengaba en 1984 menos que el salario mínimo legal.

Es notable el hecho de que las diferencias personales entre los trabajadores de los sectores formal e informal se hayan venido borrando con el tiempo. Hace diez años podía decirse con propiedad que el empleo informal era una alternativa para los migrantes, las personas sin educación y los trabajadores secundarios de los hogares. Hoy en día, con la desaceleración de las migraciones rural-urbanas y el incremento enorme en el nivel de educación de los colombianos, eso no es cierto. Para dar un sólo ejemplo: la mitad de los bachilleres y la cuarta parte de las personas con formación superior trabajan en el sector informal. Hoy sólo subsiste la diferencia de la edad —“los trabajadores informales son más viejos”— ligada al hecho de que los asalariados utilizan los ahorros de trabajo obtenidos en las empresas modernas para montar pequeños negocios independientes al final de su vida laboral. Ante las fallas de la economía moderna (resulta incapaz de apoderarse con éxito de

todas las formas de la producción o no genera suficiente empleo) las ocupaciones informales se convierten cada vez más en una opción de vida o de supervivencia para todo el mundo.

2. Los mercados laborales²

Toda esta discusión sobre el sector informal tiene importancia para comprender que el problema del desempleo no es sólo falta de trabajo sino también de bajos ingresos. Veamos a continuación porqué.

A pesar de que las diferencias personales entre los sectores formal e informal se borran, los dos sectores no son iguales. Tienen distintos mecanismos de funcionamiento. Para constatar esto tomemos a continuación tres ejemplos.

El primero es el del mercado laboral de los obreros y empleados asalariados. Los desajustes de oferta y demanda en este mercado se expresan exclusivamente vía aumentos o disminuciones en el desempleo. En cambio, los salarios reales están determinados no por la oferta y la demanda de trabajo sino, de un lado, por la inflación, y de otro, en lo que concierne al salario nominal, por reglamentaciones legales, convenciones colectivas, expectativas inflacionarias, etc. Una prueba es ésta: entre 1976 y 1980, impulsado por el auge económico, el empleo asalariado expresado como porcentaje de la población colombiana en edad de trabajar aumentó, pasando de un índice de 100 a uno de 114. La tasa de desempleo en este mercado cayó del 16% al 11%. Para 1984 la crisis había elevado la tasa de desempleo asalariado hasta el 19%. Pero los salarios reales, que habían crecido continuamente en los años anteriores, siguieron subiendo al 2.6% anual. Ello no significa que los salarios reales no pueden caer: de hecho cayeron en 1985 como fruto de la política de ajuste practicada por el gobierno de Belisario Betancur. Pero significa que sus variaciones no se explican principalmente por el juego de la oferta y la demanda. Como se ve, en

2 Sobre este punto véase: *Ibid.* Capítulo 3; López, Hugo; Sierra, Oliva y Henao, Marta Luz. "El sector informal en Colombia". Medellín, Centro de Investigaciones Económicas -CIE- (Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia), 1986. Mec. (Informe preparado para la Misión de Empleo).

el sector asalariado, en el sector moderno de la economía, la crisis se manifiesta en desempleo pero no en caídas bruscas en los salarios reales.

Algo muy distinto ocurre en el sector informal. Tomemos un primer ejemplo en las "muchachas" del servicio doméstico ("muchachas" ; aunque hoy el 30/o son hombres!) Ellas representan apenas el 60/o del empleo urbano pero son un caso ilustrativo. La oferta muestra una tendencia de largo plazo a la baja. Pero decrece más durante los auges y se recupera parcialmente con los recesos a falta de empleos mejores. Sin embargo, la demanda por parte de los hogares es procíclica: cuando los ingresos crecen se recurre más al servicio doméstico. En las crisis los hogares se ahorran este gasto. El resultado fue que los ingresos reales, monetarios y en especie, del servicio doméstico crecieron hasta 1980 en un 270/o (la oferta caía y la demanda monetaria crecía) y se derrumbaron hasta los niveles de diez años atrás con la crisis (la demanda monetaria cayó y la oferta aumentó). Por lo demás, la tasa de desempleo fue siempre muy baja: 3.20/o en el decenio de los setentas 5.80/o en esta década, un nivel apenas friccional. Ello demuestra que en este mercado, a diferencia del asalariado, el desempleo casi no existe y que las variaciones de la oferta y la demanda se manifiestan en alzas o bajas en los ingresos, porque justamente estos no están reglamentados (el salario mínimo no los protege porque no se refiere a los pagos en dinero sino que incluye también comida y techo, tan difíciles de evaluar en los pleitos laborales).

El mismo comportamiento muestra el empleo de los trabajadores por cuenta propia. Por razones complejas el empleo aumenta aquí permanentemente: crece con el auge y crece con las crisis. En los auges, impulsado por el estímulo positivo que representa una mayor demanda. En las crisis, impulsado por el desempleo que se presenta en el mercado asalariado. Pero en todo caso aumenta permanentemente. Por tanto, aumenta también continuamente la oferta de los bienes y servicios que producen y que, como vimos, son en su gran mayoría de consumo final. Pero la demanda por los mismos, que depende de las masas de salarios, creció rápidamente hasta 1981, con el auge, y se estancó a partir de entonces. Como resultado, sus ingresos reales subieron un 300/o entre 1976 y 1981. En 1981 el ingreso de un trabajador por cuenta propia no profesional era incluso ligeramente superior al salario medio en la economía que, como se sabe, promedia obreros y empleados de ingresos altos y bajos. Era un buen ingreso. Pero después de 1981 los ingresos reales de los trabajadores por cuenta propia cayeron

en un 16^o/o. Aquí lo que varía son los ingresos. El desempleo nunca ha sobrepasado el 2^o/o, es decir, prácticamente no existe.

Todo lo anterior puede resumirse en una frase: las crisis económicas producen desempleo en el sector moderno pero no reducciones considerables de salarios, porque estos están regulados por reglamentaciones y convenios de todo tipo. En cambio producen, no desempleo sino caídas considerables en el ingreso de los trabajadores informales, porque estos operan en mercados no reglamentados. Nuestro problema laboral es pues doble: hoy tenemos 1.100.000 desempleados en las ciudades. Pero tenemos también 1.800.000 trabajadores urbanos pobres que ganan menos de un salario mínimo y representan el 27^o/o de la población ocupada³. Entre desocupados y ocupados devengando menos del salario mínimo suman casi tres millones de colombianos: el 41^o/o de la fuerza laboral urbana en Colombia.

Ambos males están conectados por lo demás, tanto vía demanda como vía oferta. Vía demanda, porque la crisis de la economía moderna al reducir el empleo asalariado comprime la demanda por los bienes finales que produce la economía informal: muchas microempresas que son rentables se quiebran con las crisis. Vía oferta, porque una parte del desempleo asalariado —alrededor de un 20^o/o según estimaciones econométricas realizadas por la Misión de Empleo— se transmite hacia actividades informales de fácil entrada (ventas callejeras, por ejemplo) durante los períodos críticos.

3. Determinaciones del empleo y desempleo en el sector moderno de la Economía.

Sabiendo que el desempleo es sólo parte de nuestro problema laboral y una manifestación casi que exclusiva de la economía moderna, examinemos pues los determinantes del mismo. Serán claves para la determinación de las políticas a seguir.

Ese desempleo tiene tres componentes que obedecen a factores distintos: de los 15 puntos que hoy representa el desempleo, una parte es un

3 La cifra proviene de aplicar el porcentaje de trabajadores que ganan menos del salario mínimo encontrados en la encuesta de Hogares del DANE de junio de 1984 en las cuatro ciudades mayores de Colombia al total de la población urbana ocupada para 1985.

desempleo puramente friccional, otra es un desempleo estructural y otra, en fin, es un desempleo cíclico⁴.

El desempleo friccional puede estimarse en un 40/o. Proviene de los flujos normales derivados de la movilidad de los trabajadores y de los procesos de búsqueda de empleo más adecuados para cada persona. La movilidad es alta: uno de cada seis trabajadores ocupados quiere hoy cambiar de empleo. Al menos en la mitad de los casos se busca empleo desde otro empleo, pero una parte considerable pasa por períodos de desempleo de búsqueda. Es difícil reducir esa tasa friccional pero algo puede hacerse al respecto mejorando los sistemas de información y desarrollando las bolsas de empleo.

Por su parte, el desempleo estructural puede estimarse en cuatro puntos adicionales. Proviene básicamente de la disparidad entre la estructura de la oferta y la demanda. Al respecto, lo más importante son las características educativas comparativas de los trabajadores y de los puestos de trabajo ofrecidos. En efecto, el nivel medio de educación de los colombianos⁴ aumentado enormemente con el tiempo: de cada cien nuevas personas que ingresaron a la fuerza laboral urbana entre 1976 y 1985 sólo dos carecían de toda educación y 17 tenían estudios exclusivamente primarios; en contraste, 58 habían cursado estudios secundarios y 24 (uno de cada cuatro) habían cursado estudios superiores. Y se calcula que para el resto de la década uno de cada tres nuevos trabajadores tendrá algún grado de educación superior. Pero los sectores intensivos en el uso de mano de obra calificada no se han desarrollado paralelamente. Ello ha reducido los diferenciales de ingreso: en 1976 un trabajador con formación universitaria ganaba mensualmente cinco veces más que un trabajador con sólo estudios primarios; en 1984 sólo ganaba 3.4 veces más. En 1976 un bachiller ganaba el doble de un trabajador con primaria; en 1984 sólo ganaba 1.5 veces más. En parte, pues, el exceso de oferta laboral educada ha reducido los ingresos a través del proceso de "desvalorización" profesional (se enganchan profesionales para puestos que pueden desempeñar bachilleres y bachilleres para puestos que requieren sólo primaria). Pero en gran parte se ha manifestado también en desempleo. En los últimos diez años, las tasas de desempleo de los bachilleres y de quienes tienen estudios superiores incompletos han sido dos veces superiores a las de quienes carecen de educación y 1.5 veces más altas que las de quienes

4 Véase: Misión de Empleo. *Op. cit.* Capítulo 4.

tienen estudios primarios. Aunque en promedio los profesionales tienen la tasa de desempleo más baja, los recién graduados presentan también tasas similares a las de los bachilleres. Este problema no se resuelve frenando la expansión del sistema educativo, que resulta deficitaria frente a países de nivel similar al nuestro, sino desarrollando sectores intensivos en personal calificado de nivel medio y alto como son el “sector de servicios prestados a las empresas”, e incluso —sin sacrificar la necesaria eficiencia— el sector público, que entre nosotros representa apenas el 18^o/o del empleo no-agrícola, contra el 27^o/o en América Latina y el 24^o/o en los países ricos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE—⁵.

Pero la educación no es el único factor de desfase entre la oferta y la demanda de mano de obra. Además, el peso de las mujeres dentro de la fuerza laboral ha aumentado y los puestos de trabajo abierto se han adaptado mal a ese cambio. La tasa de participación femenina urbana (que mide el porcentaje de mujeres en edad laboral que trabajan o quieren trabajar) pasó del 35^o/o en 1976, al 42^o/o en 1984. Ello se explica, entre otros, por factores demográficos, sociales y culturales que facilitan la incorporación femenina al mundo del trabajo: el porcentaje de mujeres entre 20 y 25 años (que es la edad pico en la tasa de participación) ha crecido con la transición demográfica; el tamaño medio de los hogares urbanos pasó de 5.4 a 4.6 personas en el breve lapso de diez años, liberando a las mujeres de una parte de sus responsabilidades familiares; el porcentaje de mujeres separadas en edad laboral pasó del 3.9^o/o al 9.3^o/o y el de unidas libremente del 5.3^o/o al 5.8^o/o, aumentando así las responsabilidades económicas de la mujer. Y hay también factores culturales. Por eso, debido a este desajuste entre la composición por sexos de la oferta y la demanda de empleos, las tasas de desempleo femenino han sido sistemáticamente 50^o/o mayores a las de los hombres en los últimos diez años.

Estos dos factores, sexo y educación, se correlacionaron en parte con el hecho de un desempleo sistemáticamente mayor entre los jóvenes (bachilleres con mayor educación que los viejos), entre los solteros (desempleo 6.7 veces mayor al de los jefes de hogar) y entre quienes buscan empleos administrativos acordes con su formación (desempleo 25^o/o, contra 15^o/o para vendedores y operarios no agrícolas).

5 Departamento Administrativo del Servicio Civil. *Evolución del empleo público en Colombia, 1964-1982*. Bogotá, 1986.

En todo caso, la adecuación de los puestos de trabajo a las nuevas características de la población en edad laboral (educación, sexo, etc.) es un problema de estructura.

Finalmente, el componente cíclico del desempleo puede estimarse actualmente en siete puntos. Se debe, básicamente, a un insuficiente crecimiento, originado por la crisis reciente. La tasa de crecimiento del producto interno bruto —PIB— que había sido del 5^o/o entre 1974 y 1979 bajó al 2.2^o/o, en promedio, entre 1979 y 1985. De manera concomitante, la tasa de desempleo urbano pasó del 8.5^o/o en 1978-1979 al 15^o/o en la actualidad, y la duración media del mismo de 20 a 43 semanas. En estas condiciones, la tasa de cesantía equivalente —que tiene en cuenta a la vez el número de desempleados y la duración del desempleo— se cuadruplicó en los últimos cinco años.

El incremento reciente del desempleo abierto urbano —que como vimos es una característica exclusiva del sector formal de la economía— es cíclico, porque su principal causa es el menor ritmo de expansión económica. Dado el crecimiento de la oferta laboral, el desempleo aumentó porque la expansión de la producción moderna fue menor, debido a la crisis. La elasticidad del empleo asalariado al producto interno bruto urbano es cercano a la unidad como lo han mostrado los estudios econométricos de la Misión de Empleo (si las otras variables no cambian, el empleo y el producto interno bruto varían en la misma proporción)⁶ y la producción ejerce la mitad de sus efectos sobre este empleo en los primeros seis meses. Pero debe subrayarse que, durante los últimos años han cambiado enormemente los patrones de despido y enganche de personal asalariado. Con la crisis se despidió personal permanente. Con la leve recuperación posterior a 1984-1985 se ha enganchado personal temporal. De tal manera que el porcentaje del empleo temporal entre los asalariados del sector privado, que era del 10^o/o en 1980, ha pasado al 15^o/o en la actualidad. Casi todo el nuevo empleo generado por la industria en los últimos tres años se ha enganchado bajo esta modalidad precaria de contratación. Responde a la necesidad sentida por parte de los empresarios privados de responder con flexibilidad a las fluctuaciones de la actividad económica en condiciones de incertidumbre. Pero ello ha deteriorado enormemente la calidad del empleo asalariado.

6 Misión de Empleo. *Op. cit.* Capítulo 3. pp. 8-ss.

Podría parecer asombroso en este tríptico (desempleo friccional, estructural y cíclico) la ausencia del desempleo generado por costos salariales. Pero no por culpa de la Misión de Empleo, sino por culpa de los hechos. Esa explicación es en realidad una teoría antudiluviana. Entre nosotros fue elevada por primera vez al rango de diagnóstico nacional por el "Plan de desarrollo. 1969-1972"⁷ asesorado por un extranjero a quien no reprocharon, como hoy al profesor Hollis Chenery, el "no conocer ni entender al país". De acuerdo con el mismo, el país tenía abundancia de mano de obra y escasez de capital. El precio del trabajo (el salario) debería ser bajo y el del capital (la tasa de interés, para la inversión y el tipo de cambio para la maquinaria importada) debería ser caro. Pero "debido a las distorsiones que se presentaban en el mercado de factores", es decir, debido a la legislación laboral y al poder sindical para el caso del trabajo y a la intervención estatal en los mercados financiero y cambiario en el caso del capital, los salarios resultaban —se decía— artificialmente altos y el precio del capital bajo. Lo que llevaba a los empresarios a ahorrar trabajo y a utilizar intensivamente máquinas, a elevar más allá de lo debido la productividad del trabajo y a generar poco empleo. Solución: desbaratar la legislación laboral e impulsar la inflación para bajar los salarios, aumentar las tasas de interés y devaluar para elevar el costo del capital y los equipos. Esta era la fórmula para crear empleo. Ese Plan de 1969 pasó a la historia, pero muchos se quedaron con la receta.

Al respecto cabe, sin embargo, anotar que la Misión de Empleo encontró una elasticidad del empleo asalariado a los costos salariales, que aunque es negativa (sube el salario, cae el empleo) es muy baja: -0.2 (el salario sube un 10% el empleo cae en 2%). Es muy baja y sobre todo tarda en manifestarse: a corto plazo en los salarios reales reactivan la demanda, la producción y el empleo. Y sólo después de un año comienza a afectarse levemente el empleo, vía costos⁸. Es cierto que las prestaciones sociales han aumentado como porcentaje del salario básico⁹. Para tomar el caso de la industria, pasaron del 27.3% en 1958 al 77.7% en pro-

7 Departamento Nacional de Planeación. *Planes y programas de desarrollo. 1969-1972*. Bogotá, 1970. pp. 161-ss.

8 Misión de Empleo. *Op. cit.* Capítulo 3. pp. 8-ss.

9 Véase: *Ibid.* Capítulo 6.

medio para 1982. Y las cifras son aún mayores para las empresas más grandes. Pero el alza porcentual en las prestaciones ha sido en gran parte compensada por una desaceleración del salario básico, de tal manera que la proporción de pagos al trabajo (incluyendo prestaciones) dentro del valor agregado industrial ha permanecido constante en los últimos quince años: 47.50/o en 1971 y 47.10/o en 1983; en conjunto, pues, las remuneraciones salariales totales han crecido al ritmo de la productividad.

Ello no significa que no haya dentro de la legislación laboral elementos gravosos para la generación de empleo¹⁰. Es el caso, no de la retroactividad de las cesantías sino del sistema de los retiros parciales de cesantías, que no se consideran definitivos y que grava enormemente a las empresas beneficiando a los trabajadores de mayores ingresos (quienes ganan más de cuatro salarios mínimos básicos son el 200/o del personal y realizan más de la mitad de los retiros parciales) y que perjudica la estabilidad del empleo. Es el caso del sistema de recargos que fomenta el horario extra-diurno contra incrementos de la planta del personal y desestimula el trabajo ordinario nocturno o dominical en actividades que por tecnología o demanda deben trabajar en forma continua o habitualmente en la noche y días feriados. Y hay otros casos. La Misión de Empleo hace sugerencias de modificación al respecto de las que no podemos ocuparnos aquí. Pero sí significa que nuestro problema del empleo no está principalmente por el lado de los costos salariales sino, sobretudo —por lo menos en lo que se refiere a su componente cíclico, que es el más grave— por el lado de un insuficiente crecimiento del producto interno bruto.

Así las cosas, el crecimiento económico —acompañado de reorientaciones estructurales— se convierte en la principal herramienta para generar empleo asalariado, resolver el desempleo cíclico y amortiguar el estructural. De rebote permitirá aumentar la demanda hacia el sector informal, y por tanto, sus ingresos. Las actividades informales más precarias (las que se expanden sólo debido al desempleo y la pobreza) tenderían a desaparecer y en cambio aquellas que presenten ventajas comparativas frente a unidades de mayor tamaño, y que tienen un papel que jugar en nuestro desarrollo económico, podrían multiplicarse.

10 Véase: *Ibid.* Capítulos 6 y 7.

Naturalmente, el crecimiento debería estar acompañado en primer lugar de una redistribución del ingreso hacia los sectores más pobres de la población, de tal manera que se refuerce ese efecto de demanda sobre el sector informal. Y en segundo lugar, deberá acompañarse de la búsqueda de una sociedad más justa que permita integrar a ese sector que económicamente está integrado con ella, pero que se mueve al margen de sus reglamentaciones legales y sociales. Al respecto, la Misión de Empleo propone una estrategia orientada a buscar la "formalización de lo informal". Comprende primeramente un régimen laboral especial para los asalariados de las microempresas¹¹: supresión de las cotizaciones al Servicio Nacional de Aprendizaje Sena—, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF— y las cajas de compensación familiar, restricción en los ítems cubiertos por el Instituto de Seguros Sociales —ISS— a los casos de enfermedad grave, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedad profesional, mientras que paralelamente se aumenta la exigencia en el cumplimiento de los salarios mínimos, primas y vacaciones. En segundo lugar, contempla reglamentaciones más laxas en materia tributaria y urbana y una mayor participación de los trabajadores informales en los aparatos del Estado tocantes con su actividad. En tercer lugar, se prevé el impulso a los programas de microempresas dentro de estrategias sectoriales y dentro de una concepción no de corto sino de largo plazo¹².

5. Perspectivas y políticas macroeconómicas¹³

Finalmente, echemos un vistazo global a nuestras perspectivas de empleo futuro y a las opciones de política que se abren para el país en esta materia.

Para lo que resta del siglo se esperan desaceleraciones en los ritmos de crecimiento demográfico y de urbanización que representarán un alivio relativo al problema del empleo por el lado de la oferta de brazos. La población colombiana había crecido al 3.20/o anual entre 1951 y 1964 y al 3.0/o entre 1964 y 1973. Como fruto de la reducción en las tasas de fer-

11 *Ibid.* Capítulo 7. pp. 9-ss.

12 *Ibid.* Capítulo 9. pp. 24-ss.

13 Al respecto véase: *Ibid.* Capítulo 8 y 9.

tilidad (7.04 hijos por mujer en edad fértil en 1960-1965, 3.59 en 1980), esa tasa fue sólo del 1.90/o entre 1973 y 1985. Para lo que resta del siglo el modelo demográfico de la Misión de Empleo prevé reducciones adicionales: 1.20/o anual en promedio. Así las cosas, la población colombiana será de unos 34.2 millones en el año 2.000, de los cuales 25.6 (el 740/o) vivirán en las ciudades, y el resto, menos de nueve millones, en el campo.

La población en edad de trabajar, que había aumentado al 30/o anual entre 1973 y 1985, crecerá al 1.90/o en los próximos quince años. Dada el alza previsible en la tasa de participación —que subirá a medida que la población se haga más madura y las mujeres se vinculen más al mundo del trabajo— la oferta laboral, que había crecido al 50/o entre 1974 y 1985 se expandirá “sólo” al 3.90/o anual en lo que resta de la década, y a tasas más bajas pero todavía importantes en lo que resta del presente siglo.

Ciertamente, esto representa una menor presión sobre el mercado laboral pero aún así estamos en presencia de un reto considerable: con ritmos de crecimiento de la economía urbana de magnitud similar (40/o anual) la tasa de desempleo se mantendría a los actuales niveles del 140/o o 150/o. Con un crecimiento del 50/o la tasa de desempleo se reduciría al 110/o en 1990, pero el número absoluto de desempleados se mantendría constante en 1.100.000. Sólo con un crecimiento del 60/o entre 1987 y 1990 se podría eliminar todo el desempleo “cíclico” para obtener una tasa de desempleo del 80/o en 1990. Para ello sería necesario crear 400.000 empleos anuales en las ciudades de aquí a 1990 y entre 40.000 y 50.000 empleos anuales, en el campo.

Dadas las actuales tendencias económicas (la bonanza cafetera actual y las posibles exportaciones mineras) es previsible una expansión económica más rápida en los próximos cuatro años y un alivio al problema del desempleo. Pero sería miope confiar exclusivamente en las fuerzas ciegas de la economía y desentenderse de la necesidad de diseñar una política económica de mediano y largo plazo.

El país ha estado siempre sujeto al vaivén de los acontecimientos internacionales que determinan su crecimiento económico y poco ha incidido en la aceleración del mismo. Por eso mismo nunca se ha diseñado una política de empleo. Cuando se contrató la Misión de Empleo de la Organización Internacional del Trabajo —OIT— a comienzos del decenio de 1970 la tasa de

desempleo abierto urbano era el 11%. La OTI la estimó en el 21% porque sumaba el subempleo. Nadie le prestó atención al informe de esa Misión. Se dejó que la economía y la buena suerte externa resolvieran solas el problema. Y en efecto lo resolvieron, hasta cierto punto, solas: con la bonanza de exportaciones menores de la primera mitad de la década de 1970 y la bonanza cafetera de la segunda mitad, el producto interno bruto creció al 6% anual (6.5% entre 1967 y 5% entre 1974 y 1979) y el empleo urbano a una tasa similar en esos años. La tasa de desempleo urbano se redujo hasta el 8% ó 9%. Y todo ello sin política de empleo. Pero la pregunta es si para el futuro debemos hacer lo mismo: confiar en las fuerzas automáticas del mercado o por el contrario, si la política económica puede incidir en la solución del problema.

Para contestar esta pregunta son útiles los modelos macroeconómicos. No son bolas de cristal para predecir el futuro pero sí permiten cuantificar diversos escenarios. La actual Misión de Empleo ha diseñado un modelo así. Sus resultados los sintetizamos a continuación.

Asumamos primero una bonanza cafetera de dos años y una política macroeconómica inmodificada: las exportaciones del grano crecen para 1986 en un 70% en valor y en un 20% en volumen. Permanecen altas en 1987. Después los precios reales retornan al nivel de 1985 y las exportaciones continúan creciendo al 1% anual. Por su lado, las exportaciones mineras crecen al 16% anual hasta 1990, como lo prevén los planes actuales, y permanecen estables con posterioridad. Las exportaciones menores crecen al 7.5% anual hasta 1990 y al 5%, después de esa fecha. La política macroeconómica no cambia: el tipo de cambio real se deja a sus niveles de 1985. Tampoco se alteran la política de importaciones y de promoción de exportaciones ni los parámetros que determinan la política fiscal y la inversión. El coeficiente de inversión sigue siendo el 20% del producto interno bruto. En estas condiciones, la economía crecería al 5.2% hasta 1990 (tasa similar a la de 1974-1979, pero superior a la de 1979-1985, que fue apenas del 2.2%). Como resultado de ello, el desempleo se reduce algo pero permanece todavía a niveles superiores al 10% hasta 1995. En cambio, si la bonanza cafetera sólo durará un año, el producto interno bruto crecería al 4.7% de aquí a 1990 y al 4.2% en la próxima década. El desempleo urbano se mantendría en el 12.7% en 1990 y en 11% con posterioridad. Así pues, librada a sus propias fuerzas y dependiendo de la magnitud de la bonanza externa habría ligeras reducciones en la tasa de desem-

pleo, que se mantendría por encima del 10% como mínimo, lo que significa que el número absoluto de desempleados que tenemos hoy no se reducirá.

No obstante, la política estatal y la decisión del sector privado pueden contribuir mucho para mejorar esta situación. Al respecto existen tres grandes resortes que pueden moverse. El primero se refiere a la generación de divisas: es preciso estimular un cambio estructural en nuestro comercio exterior que nos haga menos vulnerables a los ciclos del café y rompa la restricción externa cuando terminen las bonanzas de exportaciones primarias. Para ello se requiere, en primer lugar, una política cambiaria adecuada (no podemos dejar revaluar el peso como ocurrió con la bonanza pasada) y aún una revisión de la política arancelaria que proteja los sectores a desarrollar y reduzca la protección de ramas tradicionales; eso entre otros mecanismos. Y es preciso un manejo conveniente de los excedentes que puedan generar la bonanza cafetera y las exportaciones mineras. El segundo a la elevación de las tasas de inversión y ahorro. Y el tercero a la reorientación del gasto público hacia inversiones con mayor contenido nacional y hacia gastos con mayor efecto redistributivo.

A guisa de ilustración me limitaré a un ejemplo en cifras. Una combinación de esas tres políticas: devaluación de la tasa de cambio al 3% anual después de 1987; incremento en el coeficiente de inversión desde el 21% entre 1985 y 1990 hasta el 22.4% en la siguiente década; cambio en la composición de la inversión pública, reduciendo en un 10% el coeficiente de importaciones oficiales y aumentando en la magnitud correspondiente el de compras nacionales. La combinación de esas tres políticas produciría, en una simulación macroeconómica, efectos óptimos: el producto interno bruto crecería al 5.8% de aquí a 1990, en 5.5% entre 1990 y 1995 y al 6.4% entre 1995 y el año 2.000. Y el producto interno bruto per cápita al 4.4% de 1985 a 1990 y entre el 4.2% y el 5.2% en la próxima década. El desempleo se reduciría al 8% para 1990 y al 3.1%, es decir a su nivel friccional, para el año 2.000.

Examinemos enseguida brevemente las sugerencias presentadas en esos tres campos.

a. *Generación de divisas*

La política de generación de divisas tiene dos aspectos distintos: el pri-

mero referido a la necesidad de cambiar la estructura de nuestro comercio exterior; el segundo al tratamiento que debe darse a las exportaciones primarias (café y productos minerales).

El cambio en la estructura del sector externo colombiano de exportación e importación desempeña tres funciones básicas en una estrategia macroeconómica de generación de empleo: 1) Permite reducir la vulnerabilidad de la economía, y por tanto del mercado laboral, a las fluctuaciones del precio externo del café, 2) Genera un efecto expansionista sobre la demanda externa, sea vía exportaciones sea vía sustitución de importaciones, 3) Permitirá romper la restricción externa al crecimiento para cuando terminen las bonanzas de productos primarios.

El principal instrumento para promover ese cambio estructural es el tipo de cambio. La experiencia de muchos países y nuestra propia historia reciente indican el peligro de que, ante un auge exportador primario, se permita una revaluación de la moneda doméstica (fue el caso de la pasada bonanza cafetera) o se implementen medidas análogas: liberación irrestricta de importaciones, reducción de aranceles, eliminación de subsidios a la exportación, etc. El objeto ha sido prevenir las presiones inflacionarias que generan esas bonanzas, pero sus efectos han ido contra la diversificación exportadora y aún han sido desindustrializados. El fenómeno se conoce en la literatura internacional con el nombre de "enfermedad holandesa" y suele sentirse sobre todo después de pasados los auges exportadores. Su prevención exige no sólo el mantenimiento en términos reales de la actual tasa de cambio, sino incluso una devaluación real adicional en los próximos años.

Sin embargo, en esta materia —la del cambio estructural del sector externo— la devaluación no constituye el único incentivo: tiene el problema de ser uniforme. Instrumentos más selectivos son la política de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones, la política arancelaria e incluso la planeación e intervención directa del Estado en nuevos sectores a desarrollar. La promoción a nuevas exportaciones y a la sustitución de importaciones opera a través de estímulos crediticios, tributarios, subsidios, comerciales y aún de restricciones cuantitativas. No son incompatibles sino complementarias. En algunos casos el mercado doméstico suministra una plataforma para la conquista posterior de mercados externos. En otros, la exportación suministra escalas mínimas para el desarrollo hacia el interior.

Además de ella, la política arancelaria puede jugar un papel complementario. La Misión de Empleo ha propuesto al respecto las siguientes pautas: 1) Simplificación del régimen arancelario, incluyendo la eliminación de la mayoría de las exenciones vigentes, y en particular las que benefician al sector público; 2) Cambio en su estructura, reduciendo la protección efectiva a sectores tradicionales y aumentando la de nuevos sectores a desarrollar. El criterio debe ser el de cadena productiva y no el de sector, es decir, debe considerar las ramas ligadas vía insumo-producto con los sectores a promover; 3) Incorporación del criterio empleo —sobre todo el calificado— en la estructura de protección arancelaria y de subsidios. En fin, el proceso debiera acompañarse de una planeación indicativa para los nuevos sectores e incluso, en algunos casos, de una intervención directa del Estado.

El segundo punto de una política de divisas se refiere al tratamiento a dar a las exportaciones primarias de café y minerales.

En el caso del café (único al que se harán aquí nuevas alusiones) es claro que el país no debe ahorrar esfuerzos para defender los precios externos en el marco de un acuerdo internacional y para mantener una caficultura vigorosa y una alta participación en el mercado mundial. Sin embargo, a largo plazo, el nivel de producción nacional debe ser consistente con la capacidad de colocar las cosechas correspondientes en el mercado externo. Y la fijación del precio interno debe guiarse por este principio. Aunque el precio interno del grano debe ser remunerativo para el productor, los estimativos sobre inventarios en la década de 1990 realizados por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo —Fedesarrollo— y la Federación Nacional de Cafeteros, según varias hipótesis de precios internos y de participación en las cuotas internacionales, muestran claramente la conveniencia de adoptar una política prudente en materia de precios internos, sobre todo a partir del momento en que disminuyan las cotizaciones internacionales. Las existencias de café oscilarían entre 18 y 21 millones de sacos para 1995, dependiendo de si se mantiene el precio real alto o se reduce gradualmente, y sólo se sostendrían en unos doce o trece millones si el volumen exportador continúa creciendo, después de 1988, en un millón de sacos anuales y gracias a un incremento significativo, pero improbable, en la cuota cafetera del país.

De otro lado, está el problema de los posibles excedentes que genere el sector cafetero. Aparte de la bonanza, esos excedentes brotarían de la

misma devaluación real, en el caso de que se adopte esta política. Aquí el problema es doble: evitar las presiones inflacionarias y asignar convenientemente esos recursos. El país lo ha manejado en el pasado con varios instrumentos: el impuesto ad-valorem, la retención cafetera y los acuerdos entre los gremios y el gobierno.

Sin destacar estos últimos dos instrumentos, que deberán seguirse utilizando, parece conveniente establecer un impuesto ad-valorem flexible a las exportaciones de café, cuyo nivel se determine de acuerdo con la evolución de los precios externos y de la tasa de cambio real. Los recursos captados por este medio podrían destinarse sea al presupuesto nacional, sea a un fondo de inversiones orientado hacia nuevas actividades estratégicas.

b. Elevación de la tasa de ahorro e inversión

Actualmente la tasa de inversión es el 20.80/o del producto interno bruto. Hasta 1990 los excesos de capacidad instalada en algunos sectores permitirán responder al incremento en la demanda agregada sin mayores cuellos de botella. Pero en la próxima década se requerirán ampliaciones que deben prepararse desde ahora. Un leve incremento de esa tasa hasta el 210/o en 1990 y un incremento mayor, hasta el 22.40/o, hacia finales del siglo parecen no sólo deseable sino posibles. Paralelamente habrá que cambiar su composición sectorial, pues en la próxima década pueden presentarse estrangulamientos en los sectores agropecuario, metalmecánico y de construcción.

Para la inversión privada no hay mejor estímulo que un incremento en la demanda: es lo que se denomina "efecto acelerador". Pero hay otros. El primero es la planeación macroeconómica y sectorial, que reduzca las incertidumbres de los esfuerzos privados de inversión. El país no tiene todavía experiencia en una verdadera planeación sectorial, aún sea indicativa. Ello exigiría, por lo demás, una reforma de fondo en el Ministerio de Desarrollo Económico y en el Departamento Nacional de Planeación. El segundo es el descenso en las tasas de interés reales y el desmonte de los incentivos tributarios que llevan a financiar la inversión por medio de préstamos y no de aportes de los accionistas. El tercero es la promoción de un sistema financiero vigoroso para los grandes proyectos de inversión privada y para evitar el excesivo endeudamiento directo de las empresas con el exterior. La creación en escala apreciable de recursos de largo plazo para la compra de bienes de capital producidos domésticamente también podrá desempeñar un papel cla-

ve, no sólo desde el punto de vista de fomento de la inversión privada sino también del desarrollo de un sector que presenta un atraso evidente en el país. En fin, en el caso de las pequeñas y medianas empresas se requiere una ampliación de las fuentes crediticias incluyendo los fondos de garantías para un sector que puede representar mucho como herramienta de desarrollo.

Por el lado del ahorro la estrategia no puede ser la de mantener elevadas tasas de interés. En cambio, la recuperación de la economía contribuirá a que las empresas dispongan de mayores recursos para financiar la inversión. Y la reducción de los estímulos al endeudamiento permitirá la reinversión de las utilidades de los accionistas como alternativa a elevar los dividendos o recurrir a créditos adicionales. Finalmente, el diseño de mecanismos para canalizar los excedentes de los sectores exportadores primarios hacia nuevas ramas en expansión permitirá incrementar las tasas de ahorro y a la vez lograr una distribución más adecuada del mismo.

c. *La reorientación del gasto público*

Lo primero que debe subrayarse en materia de gasto público es que en los próximos años el Estado no contará con un margen amplio para desarrollar una política deficitaria activa.

Una forma simple para analizar la magnitud del déficit fiscal “manejable” parte de la ecuación de equilibrio macroeconómico; según ella, el déficit fiscal es la suma del déficit en cuenta corriente con el exterior y del superávit privado del ahorro sobre inversión.

— En cuanto al déficit corriente externo conviene anotar que si se quiere mantener una proporción fija entre deuda externa neta de reservas internacionales y exportaciones de alrededor del 2.2 (en 1980 fue de 0.2) y el déficit externo corriente sería igual al pago neto de intereses internos al resto del mundo (mínimo unos 1.200 millones de dólares de hoy en día), que en su gran mayoría corresponden al servicio de la deuda pública y que equivalen al 30% del producto interno bruto. De otro lado, el superávit del ahorro privado sobre la inversión ha estado entre nosotros asociado con dos factores: primero, con la inflación, puesto que una parte de ese ahorro está destinado a compensar la erosión que los precios producen sobre el valor nominal de los activos fijos; segundo, con la debilidad estructural de la inversión y el mayor ahorro de la década pasada. Con las crisis de la década de 1980

el ahorro se resintió. De tal manera, puede estimarse que ese superávit no pase del 1^o/o del producto interno bruto. En el mejor de los casos el déficit fiscal podrá, pues, ser el 4^o/o del producto interno bruto en los próximos años (hoy es del 5.4^o/o) y no da mucho margen para un aumento adicional.

Así las cosas, en materia de inversión pública la principal política (amén de evitar el deterioro de los ingresos fiscales) debe centrarse en una variación de su composición más que en un incremento real muy grande en su masa. Hasta ahora la inversión pública ha estado concentrada en centrales hidroeléctricas (que han resultado excesivas frente a la demanda), en minas de carbón y en exploración y explotación de petróleo y oleoductos, muy intensivos en importaciones. La pausa necesaria en generación eléctrica y la terminación de los proyectos mineros permitirá una reasignación de la inversión hacia infraestructura rural, acueductos y alcantarillados y gasto social, que, además de sus mayores efectos multiplicativos sobre la demanda interna y el empleo, contribuirían a mejorar directamente el bienestar de la población de manera significativa.

Así pues, sobre el cómo implementar esas políticas (cambio estructural en nuestro comercio exterior, aumento en las tasas de inversión y ahorro, reorientación del gasto y la inversión pública) la Misión de Empleo presenta sugerencias, que sólo son eso: sugerencias para la discusión. Sin embargo, su importancia radica en estimular un debate nacional sobre nuestro futuro, en recordar que los problemas de empleo, pobreza y desarrollo están ligados y en hacer un llamamiento para que pensemos no en el corto sino en el largo plazo.