331.12
C545
v. 2. e. 1
t. 2

EL PROBLEMA LABORAL COLOMBIANO

Informes Especiales de la Misión de Empleo
(Tomo II)

Editores
José Antonio Ocampo y
Manuel Ramírez

Esta publicación fue realizada conjuntamente por:
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Bogotá, 1987

25 ENE. 1988

© Contraloría General de la República
Departamento Nacional de Planeación
Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)
Primera edición, noviembre de 1987.

© José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez
(Editores).

Coordinación editorial: Hernán Suárez
Carátula: John Brian Cubaque
Preparación litográfica: Servigraphic Ltda.
Impresión: Sección de Imprenta y Publicaciones
de la Contraloría General de la República

Indice General

Presentación 7

Parte I Tendencias de la población colombiana 9

Cap. 1. Caracterización de la transición demográfica en Colombia. **Carmen Elisa Flores, Rafael Echeverri y Regina Méndez** 11

Cap. 2. El impacto de la migración internacional sobre el mercado laboral. **Fernando Urrea** 37

Parte II. Características generales del mercado de trabajo 59

Cap. 3. Tendencias del empleo y la distribución del ingreso. **Alvaro Reyes** 61

Cap. 4. La dinámica laboral y el ritmo de actividad económica: un repaso empírico de la última década. **Juan Luis Londoño** 89

Cap. 5. Evolución de las tasas de participación en Colombia. **Héctor Maldonado y Bernardo Guerrero** 136

Cap. 6. Hogares, participación laboral e ingresos. **Ulpiano Ayala** .. 154

Parte III. Pobreza e ingresos laborales 217

Cap. 7. Evolución y determinantes de la pobreza en Colombia. **Mauricio Carrizosa** 219

Cap. 8. Ingresos laborales y empleo. **Alvaro Reyes** 265

Cap. 9. La recesión y los ingresos laborales. **Alfredo Sarmiento, Clara Ramírez, Edgar Baldión y Martha Isabel de Gómez** 284

Parte IV. Aspectos particulares del mercado de trabajo 7

Cap. 10. Sector informal: entronque económico y desconexión jurídico-política con la sociedad moderna, **Hugo López, Oliva Sierra y Martha Luz Henao** 9

Cap. 11. Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia. **Jorge Iván González** 33

Cap. 12. Formas de empleo no sujetas al régimen laboral: empleo temporal y subcontratación. **Alberto Corchuelo** 67

Parte V. El marco institucional 113

Cap. 13. Seguridad social y empleo. **Hernando Gómez Buendía y Ariel Cifuentes** 115

Cap. 14. Las carreras laborales y el sindicalismo en el sector público. **Jaime Lopera Gutiérrez** 140

Cap. 15. Sindicalismo y empleo en Colombia. **Rocío Londoño, Orlando Grisales y Alvaro Delgado** 158

Cap. 16. Legislación laboral y generación de empleo. **Carlos Vicente de Roux** 188

Cap. 17. El régimen prestacional del sector privado. **José Antonio Ocampo** 213

Cap. 18. Obstáculos a la creación de empleo: el punto de vista de los empresarios. **Fanny Kertzman** 239

Parte VI. Modelo y proyecciones de la Misión 249

Cap. 19. Modelo de proyecciones económicas. **Manuel Ramírez Gómez** 251

Parte IV

Aspectos particulares del mercado de trabajo

- Sector informal: entronque económico y desconexión jurídico-política en la sociedad moderna.
- Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia.
- Formas de empleo no sujetas a régimen laboral: empleo temporal y subcontratación.

Capítulo 10
Sector informal: entronque económico y desconexión jurídico-política con la sociedad moderna*

Hugo López C., Oliva Sierra y Marta Luz Henao

No hay una economía colombiana. Hay dos, aunque no sean compartimientos estancos, aunque estén estrechamente interconectadas.

De un lado está la economía moderna, *formal*, cuyo núcleo es la moderna producción capitalista. Para ella ha sido diseñado todo el aparataje de reglamentaciones económico legales (laborales, tributarias, urbanísticas...) que nos rige.

De otro está la economía *informal*. Aunque entroncada a través de mil vasos comunicantes con la economía moderna, y a veces fuente de excedentes para la misma, se sitúa, sino contra, al menos al margen de su normatividad. No suelen entrar en este limbo ni el juez laboral, ni el recaudador de impuestos, ni el planificador urbano ni el experto del DANE en contabilidad nacional.

Este hecho debería ponerse en primer plano: *conexión económica y desconexión jurídica y aún política del sector informal*. El hecho de que más de la mitad del empleo urbano del país se desenvuelva al margen de su legalidad económica, el hecho de que aún en las grandes ciudades —para no hablar de las zonas rurales— la mayoría de los colombianos deban operar no sólo sin apoyo estatal sino también por fuera del derecho económico para poder vivir —y en muchos casos: para poder sobrevivir—, ese hecho, significa que entre el aparataje de normas y la realidad económica media una distancia enorme. Revela la incapacidad del derecho actual para regir efectivamente la vida económica real. Plantea a la sociedad colombiana el reto de "formalizar lo informal". Pero esta consigna puede tener contenidos muy distintos: en un extremo está la política de modernización forzada y de destrucción de lo informal. En el otro la generación de empleos alternativos para las actividades informales más precarias y la neointegración económica y la integración jurídica de aquellas que presentan potencialidades de desarrollo, en un marco más democrático. La elección entre estas

---

* Este trabajo es una síntesis de un estudio más general titulado "El sector informal en Colombia: estructura, dinámica y políticas".

diversas opciones de política debería depender de una mejor inteligencia del fenómeno. Y este escrito pretende contribuir a su esclarecimiento.

En lo que sigue se tratarán cinco temas: primeramente (sección A), la importancia relativa alcanzada por el sector informal urbano en Colombia y su grado de desconexión jurídica. En segundo lugar (sección B) la desaparición progresiva de las diferencias personales entre los trabajadores de los sectores formal e informal de la economía: como se verá, el empleo informal se convierte cada vez más, en una alternativa para todo el mundo. En tercer lugar (sección C) se examinará la dinámica: distintos mecanismos de ajuste de ambos sectores al ciclo económico. En cuarto lugar (sección D), la diferenciación interna de las actividades informales. Esa diferenciación permitirá comprender las interrelaciones económicas (vía demanda de bienes y servicios y vía oferta de personal) entre las dos economías. En fin (sección E) se tratará de la política hacia el sector informal, del contenido que puede tener la consigna de "formalizar lo informal". Este artículo pretende, por lo demás, sintetizar los principales resultados de un trabajo más vasto que el Centro de Investigaciones Económicas (CIE) de la Universidad de Antioquia realizó para la Misión de Empleo conformada por el gobierno del presidente Betancur[1].

I. Importancia relativa del sector informal urbano en Colombia

En su acepción más amplia, definido como "economía no-oficial", el sector informal comprende una vastísima gama de actividades que tienen de común esto: no se integran bien a los cánones reglamentarios del Estado moderno. Por tanto: se registran mal. De ahí este nombre alternativo: "Economía no registrada". Se suelen incluir ahí la producción no-mercantil realizada por hogares y comunidades (v.gr. la autoconstrucción de vivienda), al lado de las prácticas fraudulentas de las empresas modernas, el contrabando y los estupefacientes, y al lado de las *actividades de pequeña escala* que —dependiendo de los países— encajan mal dentro de la legalidad jurídico-económica[2].

Pero no se tratará aquí ni del fraude ni del tráfico de drogas. Se restringirá el uso del término "informal" en dos sentidos: para referirlo al caso urbano en primer lugar (se tratará pues del "sector informal urbano"). Y para referirlo, en segundo lugar, a la producción mercantil de bienes y servicios en pequeña escala. (Por razones puramente estadísticas dejaremos de lado, en cambio, la producción no mercantil realizada por hogares y comunidades).

La justificación principal para esta restricción terminológica es ésta: al lado de la "informalización" parcial del gran capital (prácticas fraudulentas del capital "tradi-

1. Hugo López, Martha Luz Henao, Oliva Sierra: *El sector informal urbano, estructura, dinámica y políticas*. Centro de Investigaciones Económicas (CIE), Universidad de Antioquia, Medellín, mayo/86.
2. Ver, Archambault Edith y Greeffe Xavier, presentación al libro: *Les économies non-officielles*, Ed. la dicouverte, Paris, 1984, pp. 5-45.

cional", ilegalidad abierta de los "nuevos" capitales ligados a la droga), hay también una informalización masiva del trabajo, que *puede ser estudiada aparte*. Por causas distintas al fraude y a los estupefacientes, una gran masa de la población colombiana —que hoy es esencialmente urbana— debe situarse al margen de las reglas previstas, las de la moderna economía asalariada, y entroncarse con ella, vía mercado, sobre la base de actividades de pequeña escala.

Así las cosas, una primera manera de apreciar el tamaño relativo de la economía informal urbana es definiéndola por la pequeña escala (después se verá hasta qué punto escapa al alcance de la legalidad). El Departamento Nacional de Estadística de Colombia (DANE), inspirado en los criterios de PREALC[3], define el empleo informal como el compuesto por los trabajadores por cuenta propia distintos a "profesionales y técnicos" independientes, por los ayudantes familiares y servidores domésticas y por los pequeños patrones y asalariados vinculados a empresas de hasta 10 personas. Por oposición, el empleo formal incluiría a los profesionales independientes y al personal que labora en el sector público o en empresas privadas con más de 10 ocupados. Dada la escasa importancia cuantitativa de los profesionales independientes, y la de los ayudantes familiares y domésticas ocupadas en empresas de más de 10 personas, esta definición equivale, en últimas, a delimitar la pareja formal/informal con base en el tamaño de empresa: mayor/menor o igual a 10 ocupados.

Entendido de esta manera el empleo informal representa (datos para junio de 1984) el 55% del empleo total en las 4 áreas metropolitanas principales (Bogotá, D.E.; Medellín-Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad, tomadas de manera consolidada) y el 63% en las metrópolis intermedias (promedio para: Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, Manizales, Pasto y Villavicencio)[4]. Más aún, las "empresas" de 6 a 10 personas pesan poco. Las de 1 a 5 trabajadores, si es que puede llamárselas "empresas", generan el 48% de los empleos en las 4 metrópolis mayores[5]. ¡Colombia es, definitivamente un país de pequeños negocios! Puede estimarse el número de pequeñas unidades informales productoras de bienes y servicios en 1.200.000 en las 10 ciudades más importantes del país. Pero aún si excluyéramos las ramas de la "construcción" (donde las cuadrillas de trabajadores no son empresas aparte sino subcontratistas de grandes firmas), el "transporte" (donde los choferes de buses y taxis, aún siendo parcialmente dueños de su vehículo, están vinculados a empresas "afiliadoras" del ramo), el sector "financiero" (donde las pequeñas oficinas de abogados, arquitectos, publicistas, consultores, etc. están adecuadamente "institucionalizados"), y el servicio doméstico (en donde no cabe hablar, en realidad, de "empresas" o "unidades" de prestación de servicios); aún si excluyéramos pues esas ramas, y nos limitáramos exclusivamente a los sectores industrial, comercial y de servicios distintos al doméstico, el número de pequeñas unidades en las 10 áreas urbanas principales sería todavía de 800.000 y tendrían un tamaño medio de 1.9 personas cada una[6].

3. PREALC-OIT, "Características del subempleo y la segmentación del mercado de trabajo", en: *Planificación del empleo*. Argentina, 1982, Capt. II, pp. 29-35.
4. H. López y otros, *op. cit.* Cap. II.
5. *Ibid.*
6. *Ibid.*

El empleo informal urbano se concentra en un 82% en tres grandes sectores: comercio, industria y servicios. Para el caso del comercio el 76% de la ocupación se contiene en unidades de hasta 10 personas y el 66% en unidades de hasta 5 personas; el 29% trabaja aisladamente. Para los servicios estas cifras son del 56, 51 y 35%, respectivamente. Incluso en la industria manufacturera —en principio un sector "moderno"— las empresas de hasta 10 personas generan el 42% del empleo y las de hasta 5 personas el 33%. Ellas predominan en las confecciones y cuero, los alimentos, las maderas y muebles, y las ramas metalmecánicas (ver Cuadro 1).

Más importante aún es el hecho de que la producción informal atiende, básicamente, una demanda final, interna al país, de consumo de los hogares: dependiendo de la clasificación, las ramas productoras de bienes y servicios de consumo representan entre el 80 y el 93% de la ocupación informal en las 4 ciudades principales[7]. Por sí solo, 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)[8]. En realidad, *la fuente de la demanda para el sector informal, está constituida* —en las condiciones colombianas— *por la masa de salarios pagados en el sector moderno de la economía*. Un ejercicio econométrico realizado para el caso de los trabajadores por cuenta propia (que representan el 43% del empleo informal), arrojó una elasticidad de la demanda monetaria dirigida a los mismos, frente a la masa salarial igual a la unidad. Lo que significa que ambas —demanda y masa salarial— varían en la misma proporción[9]. La característica principal de las actividades informales no es su marginalidad económica. Están integradas de diversa manera con la economía moderna: para empezar: vía demanda, como acabamos de verlo. Lo que define a las unidades de pequeña escala como tales es principalmente su marginalidad jurídica y social. Dejemos de lado el pago de impuestos y el cumplimiento de las reglamentaciones urbanas (licencias, zonas) y limitémonos a dos ejemplos de normas laborales: la seguridad social y el salario mínimo.

Están al margen de las normas de seguridad social. En las 4 principales capitales del país, el 82% de los trabajadores informales carece de toda protección al respecto. En el caso de los "cuenta propia", ayudantes, familiares y servicio doméstico, la desprotección sobrepasa el 90%. Los pequeños patronos carecen, en un 75%, de seguridad social, y para los asalariados de las microempresas la cifra es del 64%. En el sector formal, en cambio, el 84% del empleo está afiliado a algún sistema de seguridad...[10].

Las normas sobre salario mínimo se aplican bien, aunque no del todo, en el sector moderno: 87% de sus empleados ganan más que el mínimo legal. En cambio, no pueden aplicarse —en ausencia de una relación salarial— entre los cuenta-propia (50% bajo el mínimo).

---

7. *Ibid*, p. 63 y ss.
8. Sobre esta problemática ver: Edgar Forero Pardo: *Aspectos macroeconómicos de una política de desarrollo para el sector informal.* Foro sobre la problemática del sector informal..., Sena, Med., Ag., 1985, mimeo. También: F. Tenjo: *Condiciones macroeconómicas de una estrategia contra la pobreza.* Bogotá, Uniandes, Líder, 1984.
9. H. López y otros, *Op. cit.* Cap. IV, p. 149.
10. *Ibid.*, Cap. II.

Cuadro 1

DISTRIBUCION Y PESO SECTORIAL DEL EMPLEO INFORMAL URBANO
4 AREAS METROPOLITANAS PRINCIPALES
Junio/84

	Empleo total	Empleo informal	Indicadores de informalidad del empleo: Infor-malidad	En Empr. 10 pers.	En Empr. 5 pers.	Trabaj. solos
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
A. Actividades no especificadas	0.0	0.0	36.3	36.3	10.4	0.0
B. Agricultura/caz/silv/pesca	1.1	1.1	55.1	54.2	44.1	15.8
1. Agricultura/caza	1.1	1.1	54.2	53.1	42.7	13.5
2. Silvicultura/extracción madera	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0	0.0
3. Pesca	0.0	0.0	78.2	78.2	78.2	71.1
C. Explotación minas y canteras	0.4	0.0	13.4	12.3	7.0	3.7
1. Minas carbón	0.2	0.0	6.6	4.1	8.4	0.0
2. Petrol. y gas natural	0.1	0.0	5.7	5.7	2.8	0.0
3. Min. metálicos	0	0.0	10.6	10.6	10.6	10.6
4. Otros minerales	0	0.0	60.1	60.1	33.8	25.1
D. Industria manufacturera	24.9	19.4	42.3	42.3	32.9	11.9
1. Alim/bebidas/tabaco	3.6	2.6	39.1	39.0	29.4	4.6
2. Textiles-cuero	9.2	8.6	50.6	50.5	41.5	20.0
3. Madera/muebles	2.0	2.7	72.4	72.4	58.1	16.7
4. Papel/imprenta/edit.	1.6	0.9	30.9	31.6	21.1	4.3
5. Quím/d. petrol. y carbón/ caucho	2.6	0.6	11.8	11.7	5.9	0.6
6. M. no-metálicos	1.0	0.7	36.2	35.9	26.3	4.9
7. Metálicas básicas	0.4	0.2	23.8	24.9	12.7	2.7
8. Maq/equipo-P. metálicos	3.7	2.3	33.0	33.0	23.3	7.3
9. Otras manufacturas	0.6	0.9	76.8	76.8	68.0	31.3
E. Electricidad/gas/agua	0.7	0.0	1.9	1.9	1.3	1.3
1. Electricidad/gas/vapor	0.5	0.0	2.8	2.8	1.9	1.8
2. O. Hidráulic. y sum. agua	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
F. Construcción	6.8	7.3	58.4	59.0	49.1	21.4
G. Comercio y hotelería	25.2	35.4	76.0	75.8	66.0	29.4
1. Comercio × mayor	0.9	0.7	44.7	44.4	31.2	6.1
2. Comercio × menor estab.	17.8	24.5	74.7	74.4	65.6	27.6
3. Restaurantes y hoteles	3.8	5.3	76.2	75.9	57.4	11.3
4. Comercio callejero	2.8	4.8	94.4	94.4	91.2	72.6
H. Trans-Almac.-Comunc.	6.1	5.8	51.6	51.6	48.6	34.0
1. Transp. y almacenam.	5.6	5.7	55.8	55.7	52.6	36.8
2. Comunicaciones	0.5	0.0	3.4	4.2	2.6	1.7

	Empleo total	Empleo informal	Indicadores de informalidad del empleo: Infor-malidad	En Empr. 10 pers.	En Empr. 5 pers.	Trabaj. solos
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
I. Finanzas/segu/B. Inm/S. A. emp.	7.3	3.7	27.8	38.3	32.1	14.5
1. Establec. financ.	2.1	0.1	3.4	3.6	2.1	0.2
2. Seguros	0.6	0.2	1.7	16.7	12.0	2.4
3. B. Inmuebl. y serv. a empresas	4.6	3.4	40.2	56.5	48.0	22.5
J. Serv/comun/Soc/pers	27.6	27.6	53.5	55.8	51.1	34.8
1. Admón. públ. y defensa	3.8	0.0	0.4	0.3	0.2	0.1
2. Saneamiento	0.3	0.0	7.4	7.4	5.2	1.3
3. Sociales y comun. conex.	7.9	2.2	14.9	20.0	16.5	5.7
4. Diversión y esparcim.	1.4	0.8	33.9	42.2	29.8	9.1
5. Personales	14.1	24.1	92.8	93.5	87.6	63.4
a. No. servicio domést.	8.4	13.6	87.9	89.2	79.5	84.2
b. Servicio doméstico	5.7	10.5	100.0	90.8	99.5	50.2
6. Org. internac. y extra.	0.0	0.0	33.3	33.3	22.2	11.1
K. Total empleo	100.0	100.0	54.9	55.6	48.1	24.8

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares, etapa 44, junio/84.

Metodología: ver Hugo López y otros. *Op. cit.* Cuadro 2.5.

Notas: (3) empleo informal según DANE ÷ empleo total c/sector.

Y se aplican parcialmente entre los asalariados de las microempresas (32% bajo el mínimo): entre los asalariados de las microempresas el salario mínimo tiene pues una influencia reguladora, pero no una vigencia total. En promedio, el 40% de los trabajadores informales devengaron —en 1984, y para las metrópolis mayores— menos que el salario mínimo legal[11].

II. Desaparición progresiva de las diferencias personales los trabajadores de ambos sectores

En la década pasada podía decirse con propiedad que el empleo informal era sobre todo una alternativa para los migrantes, las personas sin educación y los trabajadores secundarios de los hogares. No puede decirse hoy lo mismo: con la desaceleración de las migraciones rural-urbanas y el aumento en el nivel educativo de los colombianos, las diferencias personales entre los trabajadores de los sectores formal e informal se han venido cerrando progresivamente (ver Cuadro 2): el déficit masculino y el exceso femenino en el sector informal tienden a desaparecer. Sus faltantes relativos

11. *Ibid*, Cap. II.

Cuadro 2

COLOMBIA: CARACTERISTICAS SOCIODEMOGRAFICAS DE LOS TRABAJADORES DE LOS SECTORES FORMAL E INFORMAL 1974 y 1984

	Empleo en cada sector					
	1974		1984		Diferencias	
	Sector informal 1	Sector formal 2	Sector informal 3	Sector formal 4	1974 1-2	1984 3-4
a. Sexo						
1. Hombres	53.5	70.4	60.7	64.9	−16.9	−4.2
2. Mujeres	46.5	29.6	39.3	35.1	16.9	4.2
b. Parentesco						
1. Jefe	40.0	50.3	44.4	49.0	−10.3	−4.6
2. Esposa	8.5	7.5	13.2	11.3	1.0	1.9
3. Hijos	16.3	26.8	23.9	28.9	−10.5	−5.0
4. Otros	35.1	15.4	18.5	10.7	19.7	7.8
c. Años de residencia						
1. Menos de un año	10.3	4.1	3.4	1.8	6.2	1.6
2. De un año a menos de dos	4.0	2.9	2.7	1.7	1.1	1.6
3. De dos a menos de cinco años	10.0	8.3	7.4	5.8	1.7	1.6
4. De cinco y más años	75.6	86.7	86.4	90.7	−11.1	−4.3
d. Educación						
1. Ninguna	8.5	1.8	4.9	1.4	6.7	3.5
2. Primaria	65.7	35.2	47.1	25.7	30.5	21.4
3. Secundaria	25.6	41.8	41.7	48.0	−16.2	−6.3
4. Universitaria	0.2	24.2	6.4	24.9	−24.0	−18.5
e. Edad promedio (años)	34.3	33.8	34.4	33.2	0.5	1.2
f. Porcentaje del empleo de cada sector						
1. Menos de 20 años	19.4	7.6	13.0	4.0	11.8	9.0
2. De 20 a menos de 25 años	15.7	19.7	16.9	20.0	−4.0	−3.1
3. De 25 a menos de 30 años	11.5	19.1	14.5	21.4	−7.6	−6.9
4. De 30 a menos de 40 años	20.1	26.9	22.8	29.3	−6.8	−6.5
5. De 40 a menos de 50 años	16.5	15.9	16.0	16.0	0.6	0.0
6. De 50 a menos de 60 años	10.8	8.3	10.9	7.5	2.5	3.5
7. De 60 y más años	6.0	2.6	6.0	2.3	3.4	3.7

Fuente: 1974: Bourguignon, François. "Pobreza y dualismo en el sector urbano de las economías en desarrollo: el caso de Colombia". *Desarrollo y Sociedad.* No. 1. Bogotá, enero de 1979. Cuadro 7.

1984: DANE. "Encuesta de Hogares (etapa 44)". Junio de 1984.

(Continuación Cuadro 2)

OBSERVACION METODOLOGICA:

Existen diferencias en la cobertura de la información (1974: siete ciudades; 1984: cuatro áreas metropolitanas principales —Bogotá-Distrito Especial, Medellín-Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad—) y en las definiciones de sector informal (1974: trabajadores por cuenta propia no profesionales más trabajadores del servicio doméstico más trabajadores asalariados y patronos en empresas privadas de hasta cinco personas; 1984: trabajadores por cuenta propia no profesionales más trabajadores del servicio doméstico más trabajadores asalariados y patronos en empresas de hasta diez personas). No obstante, esto último no debe alterar significativamente la comparación, ya que el empleo informal generado por los establecimientos de seis a diez personas sólo representa, en 1984, el 12% del mismo.

en jefes de hogar y en "hijos" se evaporan. Sus superávits en migrantes recientes disminuyen notablemente. Caen sus excesos de población sin educación o con sólo primaria y bajan sus déficits en educación secundaria o aún universitaria: hoy la mitad de los "bachilleres" y la cuarta parte de los trabajadores con formación superior trabajan en el sector informal.

Más aún, excluido el servicio doméstico, las características de los trabajadores formales e informales son bastante similares en cuanto a sexo (% de hombres: 65 y 67% respectivamente), estado civil (% de casados: 57 y 58%), relación de parentesco (% de jefes de hogar: 49% en ambos casos), y años de residencia urbana (21.35 y 21.98 respectivamente)[12].

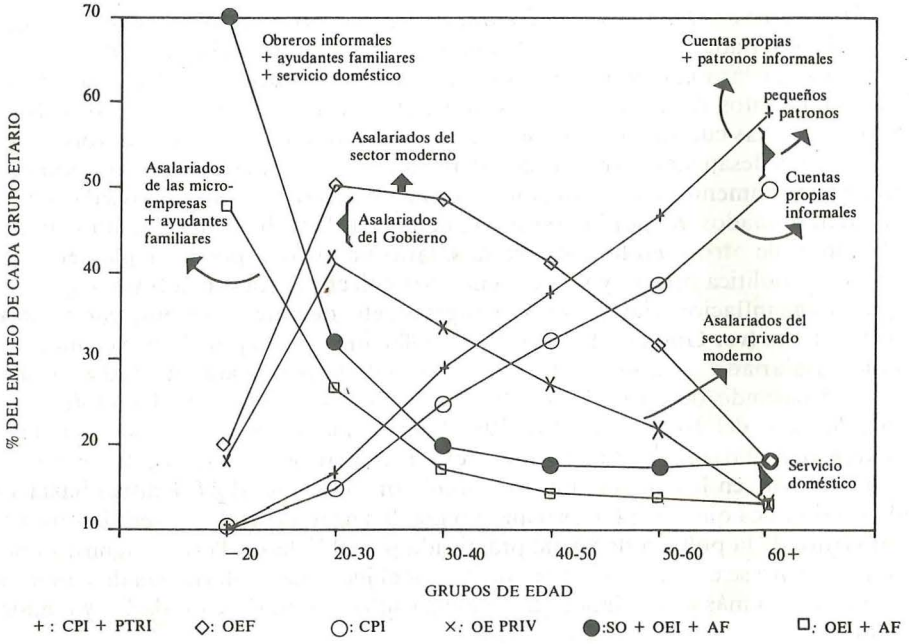
Hoy solo subsisten diferencias en cuanto a la educación —que sin embargo se están borrando como vimos— y *sobre todo diferencias en cuanto a la edad*: los trabajadores informales son más viejos (34.4 años vs. 33.2 años) y su distribución etaria presenta excesos relativos en los grupos más jóvenes (de menos de 20 años) y más viejos (de 50 y más años).

La mayor edad y el exceso de jóvenes y viejos se mantiene en el tiempo y aún se ahonda (ver Cuadro 2). *Revela la existencia de una enorme movilidad intersectorial de doble vía ligada al ciclo de vida.* En efecto, todo ocurre como si los jóvenes comenzaran su carrera útil por el sector informal, trabajando principalmente como asalariados y ayudantes familiares en pequeñas empresas; y después de haber adquirido en ellas la disciplina laboral necesaria (¿y acaso también una preparación previa?) se trasladaran —entre los 20 y 30 años— al sector moderno en calidad de asalariados. Y todo ocurre también como si —a partir de los 30-40 años— abandonaran, forzada o de buen grado, estos últimos oficios para establecerse, de nuevo en el sector informal, de manera independiente, en calidad de "cuentas propias" y patronos de pequeños negocios. (Al respecto ver Gráfico 1.)

12. Datos de la encuesta de hogares del DANE para las cuatro principales áreas metropolitanas, junio 1984.

Gráfico 1

DONDE TRABAJA LA GENTE CON LA EDAD
4 AREAS PRINCIPALES
Junio/84



Fuente: DANE, Encuestas de Hogares. Junio de 1984.

Además de esta movilidad intersectorial de largo plazo hay además —como lo vemos— una movilidad de corto plazo ligada al ciclo económico.

En todo caso, la existencia de movilidad y la desaparición progresiva de las diferencias en casi todas las características personales entre los trabajadores de ambos sectores, no significa sin embargo que ambos tipos de empleo sean equivalentes, no significa que el mercado del trabajo sea único, como parecen pensarlo algunos. El sector informal no es un "sector como los otros". Las diferencias entre los trabajadores se evaporan pero las diferencias entre los sectores permanecen.

III. Dinámica: mercados "keynesianos" y mercados "neoclásicos"

Sector formal/sector informal. Esta diferenciación remite —como vimos atrás— sobre todo a la influencia de las normas (en materia de condiciones laborales e

ingresos) sobre estas dos economías: de ella se deriva esta otra: mercados (laborales) reglamentados/mercados (laborales o de bienes y servicios) no reglamentados. La mayor o menor influencia de las reglamentaciones genera en ambos sectores mecanismos distintos de funcionamiento dinámico y de ajuste a los ciclos económicos[13]. Tomemos tres ejemplos:

El primero es el del mercado laboral de los obreros y empleados asalariados. Las estadísticas seriadas no permiten distinguir en él —como sería deseable— entre los asalariados de las microempresas y los de las empresas modernas. Hay que tratar los dos subconjuntos como uno solo. Aún así el mayor peso de los segundos (69% en junio/84), en las cuatro ciudades mayores terminará reflejándose en el promedio. Así las cosas, los desajustes entre oferta y demanda con este mercado se expresan principalmente en 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 toca al salario nominal— por las reglamentaciones legales y la política oficial, y las convenciones colectivas (que a su turno expresan las expectativas inflacionarias y metas de ingreso, etc. de patrones y empleadores). Una prueba es ésta (ver Gráfico 2): entre 1976 y 1980, impulsado por el auge económico, el empleo asalariado urbano expresado como % de la población 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 de nuevo 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 hasta 1984. Ello no significa que los salarios reales no puedan caer: de hecho se redujeron en 1985 como fruto de la política de ajuste practicada por el Estado. Pero sí significa que sus variaciones no se explican principalmente por el juego de la oferta y la demanda. Este es un mercado más keynesiano, que se ajusta sobre todo, vía cantidades y menos vía salarios.

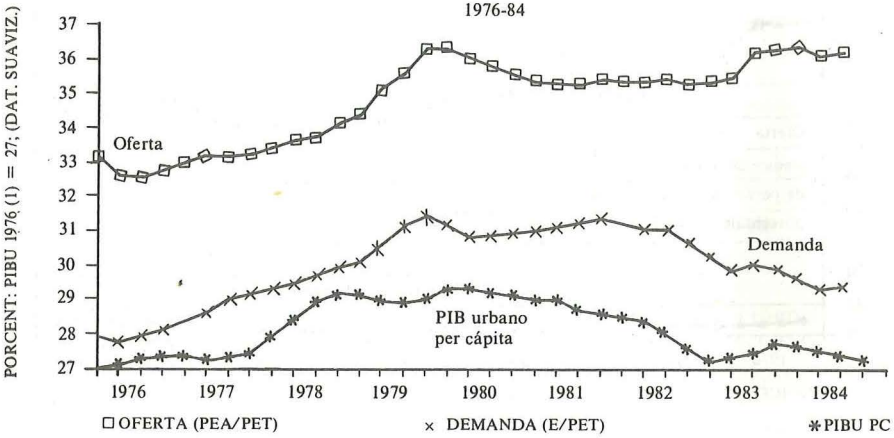
Algo muy distinto ocurre en el sector informal: tomemos un primer ejemplo —que en este caso es todavía un mercado laboral— en las *empleadas del servicio doméstico* (ver Gráfico 3). Ellas representan apenas el 6% del empleo urbano pero son un caso ilustrativo. La oferta muestra una tendencia de largo 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 monetaria por parte de los hogares es procíclica. Cuando los ingresos crecen se recurre más al servicio doméstico. En la crisis los hogares se ahorran este gasto. El resultado fue el que los salarios reales —en dinero y en especie— del servicio doméstico crecieron hasta 1980 en un 27% (la oferta caía y la demanda monetaria crecía) y se derrumbaron hasta los niveles de 10 años atrás con la crisis (la demanda cayó, la oferta aumentó). Por lo demás la tasa de desempleo fue

13. Esta idea ha sido formulada primero por Juan Luis Londoño: "Evolución vigente del empleo y desempleo urbano", en: *Economía Colombiana*, revista de la Contraloría General de la República, No. 172-173, Bogotá, agosto-sept./83. Ver también su borrador para la Misión de Empleo: "Un repaso empírico de la última década", Misión de Empleo, documento No. 7, Bog. marzo/86. Las páginas que siguen resumen el capítulo IV, del estudio de Hugo López y otros: *Op. cit.*

Gráfico 2

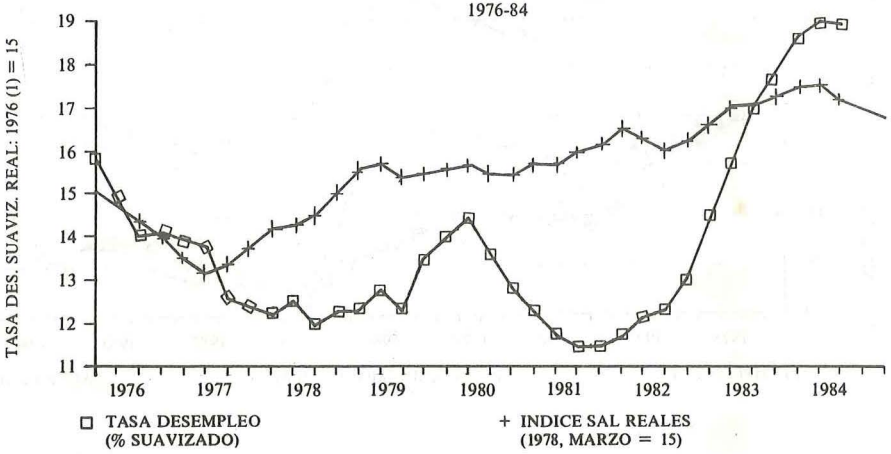
A

MERCADO LABORAL OBREROS Y EMPLEADOS
4 CIUDADES PRINCIPALES
1976-84



B

MERCADO LABORAL OBREROS Y EMPLEADOS
4 CIUDADES PRINCIPALES
1976-84

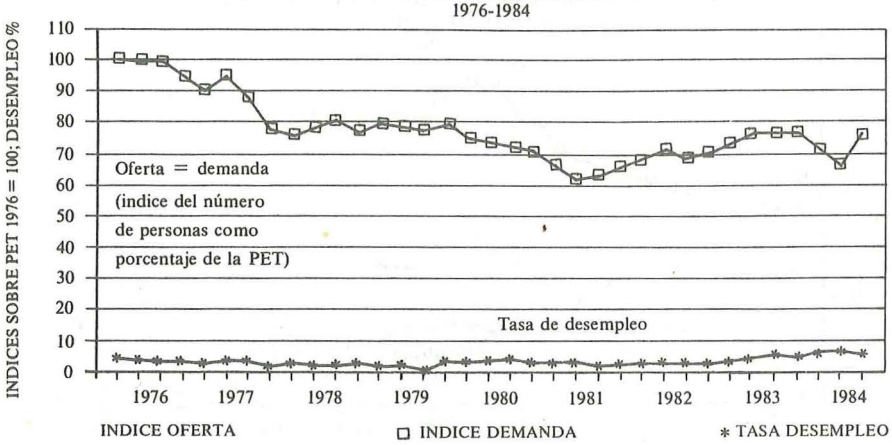


Fuente: Hugo López y otros, *Op. cit.*, gráfico IV-3A. con base en estadísticas del DANE y de la Misión de Empleo.

Gráfico 3

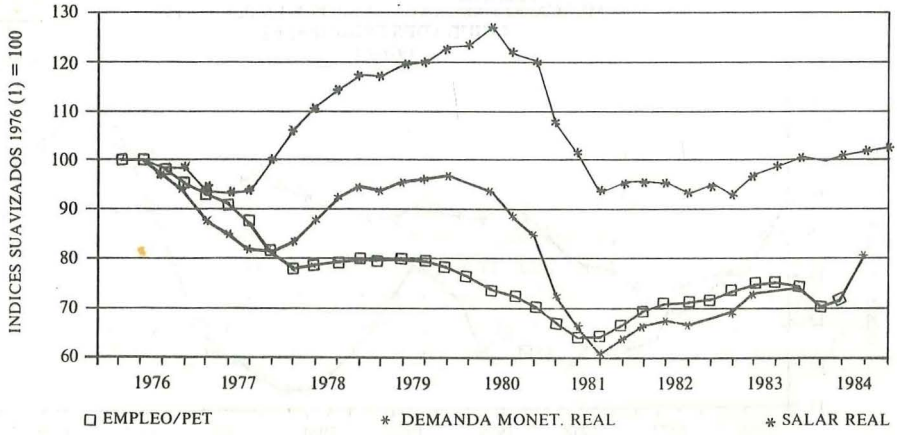
A

MERCADO LABORAL SERVICIO DOMESTICO
4 CIUDADES PRINCIPALES
1976-1984



B

DETERMINACION SALAR SERVICIO DOMESTICO
4 CIUDADES PRINCIPALES
1976-1984



Notas: Demanda monetaria real = índice de empleo × salario real.
Salario real: incluye pagos en dineros y especie.

Fuente: Encuesta de Hogares del DANE.

siempre muy baja: 3.2% en los setenta, 5.8% en los ochenta, un nivel apenas friccional. Ello demuestra que en este mercado —que es de tipo "neoclásico"—, a diferencia del asalariado, el desempleo casi no existe y que las variaciones en la oferta y la demanda se manifiestan principalmente en alzas o bajas de los salarios, porque justamente éstos están poco reglamentados (el salario mínimo no protege a estas trabajadoras porque no se refiere sólo a los pagos en dinero sino que incluye también comida y techo tan difícil de evaluar en los pleitos).

El mismo comportamiento muestra el empleo de los *trabajadores informales por cuenta propia* (que excluyen a los profesionales independientes). Por razones complejas el empleo aumenta aquí permanentemente.

Crece con el auge y crece con la crisis. En los auges impulsado por el estímulo positivo que representa una mayor demanda. En la 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 bienes y servicios que esos trabajadores producen, y que como vemos son en su gran mayoría de consumo final. Pero la demanda por los mismos —que depende de la masa de salarios— creció rápidamente hasta 1981, con el auge y se estancó a partir de entonces. Como resultado sus ingresos reales subieron un 30% entre 1976 y 1981. En 1981, el ingreso real de un cuenta propia no profesional era incluso superior al salario medio de la economía que, como se sabe, promedia obreros y empleados altos y bajos. Pero después de 1981, los ingresos reales de los cuenta propia cayeron en un 16%. Aquí lo que varía son los ingresos. El desempleo nunca ha sobrepasado el 2%, es decir, prácticamente no existe[14].

IV. Diferenciación interna del sector informal

A pesar de estos rasgos comunes (escasa influencia de las reglamentaciones, flexibilidad de remuneraciones) el sector informal no es una realidad homogénea. Dos subconjuntos de actividades pueden distinguirse en su interior: el primero carece de barreras a la entrada (el capital, las calificaciones y la experiencia requeridos son mínimos), y dada su precaria tecnología —y por tanto: la baja calidad de sus productos y servicios— enfrentan una demanda de reducida elasticidad-ingreso. Es apenas una alternativa al desempleo abierto para la población más desfavorecida. El segundo presenta ya barreras. Su tecnología —que puede aprovechar las ventajas de la "pequeñez" frente al modernismo de la gran escala— le permite responder con bienes y servicios de calidad ante una demanda elástica al ingreso. Constituye una alternativa, no frente al desempleo, sino frente al empleo asalariado y a la colocación pasiva de pequeños ahorros de trabajo en el mercado financiero.

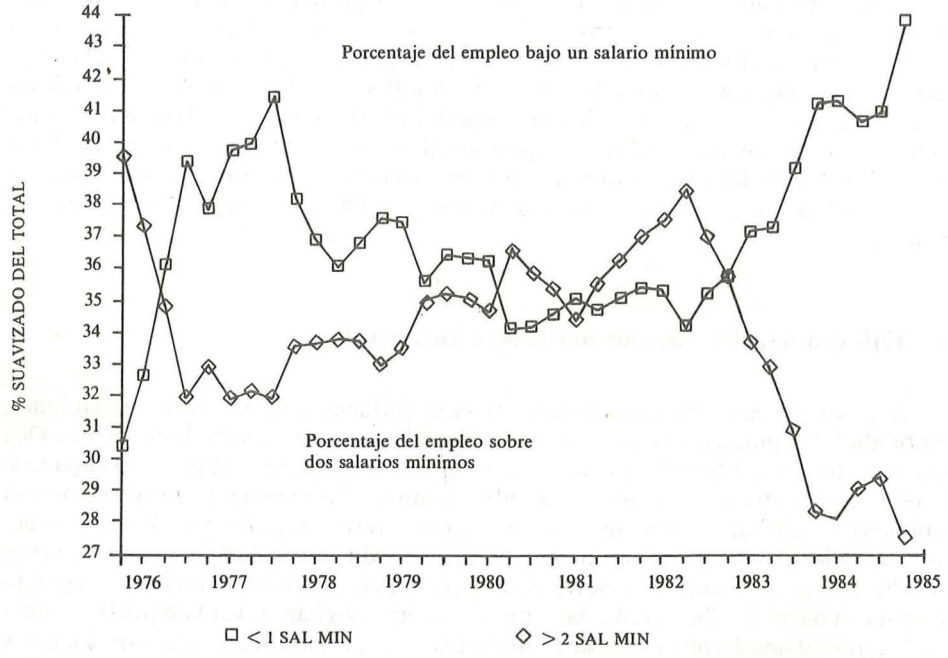
Se carece de información *seriada* referente a los requisitos de capital de las pequeñas unidades que permita una adecuada clasificación de los mismos según la magnitud de las barreras a la entrada. Y, por lo demás, los datos disponibles en

14. Ver para la fuente de estas estadísticas, Hugo López, M.L. Henao, Oliva Sierra, *Op. cit.*, p. 149 y ss.

Colombia no se refieren a unidades sino a empleo. No hay pues evidencia *directa* sobre el comportamiento dinámico de los dos tipos de actividades informales. Pero hay indicios indirectos. El primero (ver gráfico 4) es el comportamiento del empleo no-asalariado clasificado según rangos de remuneraciones percápita (bajos/altos ingresos, distinción que en teoría debe reflejar ésta otra: bajos/altos requisitos de capital físico y humano).

Gráfico 4

EMPLEO NO ASALARIADO POR RANGOS INGRESO
% DEL TOTAL. 4 CIUDADES PRINCIPALES



Fuente: DANE. Serie de Encuestas de Hogares.

El primer grupo (el de bajos ingresos) se mueve de manera anticíclica (cae porcentualmente en el auge, crece con las crisis). El segundo grupo (altos ingresos) se comporta procíclicamente (crece con el auge y se comprime con las crisis). El segundo tipo de indicios lo aporta la econometría: a pesar de que queda mucho por hacer en este terreno (sistemas simultáneos en vez de ajustes parciales), un ejercicio realizado

para los cuentas propia informales (excluyendo pues a los profesionales independientes) sugiere que la dinámica de este empleo está regida por dos factores contrapuestos: el desempleo que se presenta en el mercado asalariado, de un lado, y los ingresos relativos frente a los salarios de los obreros y empleados, del otro. La elasticidad frente al desempleo asalariado se sitúa alrededor del 33%, la elasticidad frente a los ingresos relativos del 66%, y en ambos casos parece jugar con un retraso de al menos un trimestre (ver Cuadro 3). Una fuerza inercial parece actuar también desde que la variable "tiempo" recoge efectos acumulativos (¿quizá sea más fácil ingresar que salir del empleo por cuenta propia, debido a la edad avanzada a que suele producirse el flujo de entrada?). El primer factor representa una fuerza de repulsión: crece el desempleo asalariado, crece el empleo informal por cuenta propia[15]. El segundo representa una fuerza de atracción: si los ingresos relativos suben (como fruto de la presión de la demanda), ese empleo informal aumenta[16]. Esas dos fuerzas se corresponden con la diferenciación interna de las actividades informales (sin/con barreras a la entrada, precarias/potencialmente eficaces). Durante la crisis, la primera fuerza empuja a los más indigentes — y ante la expansión del desempleo asalariado— a la realización de las tareas por cuenta propia más precarias... o incluso al servicio doméstico. Con los auges y con el proceso de desarrollo de largo plazo, la segunda fuerza incita, a quienes poseen ya un cierto monto de ahorros y una calificación y experiencia suficientes, al montaje de pequeños negocios (que pueden requerir de asalariados: lo que multiplica así el empleo) en sectores que permiten ventajas comparativas frente a la gran escala. Para ellos resulta una opción mejor que asalariarse y colocar pasivamente sus ahorros en el mercado financiero. Y esos ahorros y esa experiencia sólo se consiguen con la edad: por ello el traslado, señalado atrás, de asalariados modernos a pequeños patronos y cuentas propias, al final de la vida laboral.

Ambas fuerzas (y por tanto ambos tipos de actividades informales) pueden reducirse sin embargo a una sola explicación: las limitaciones cíclicas y estructurales de la moderna economía colombiana: por un lado, ella se muestra incapaz —sobre todo en épocas críticas (y por ello excluidos, los más necesitados, deben recurrir para sobrevivir a las más precarias actividades informales). De otro lado, aún en épocas de expansión resulta impotente para organizar bajo sus pautas la integridad de la vida social, garantizando a todos sus asalariados ingresos suficientemente altos frente a los obtenibles en la otra economía (hay actividades que resultan rentables en pequeña escala).

15. Para el caso, más general, del empleo "independiente" (que cobija cuentas propias profesionales o no, y pequeños patronos) la Misión de Empleo encontró una elasticidad frente al desempleo asalariado de 0.17. Y para el caso del empleo "contingente" (servicio doméstico, y ayudantes familiares) una elasticidad de 0.24 Cfr. Misión de Empleo, *Op. cit.* Cuadro 3.8.
16. El empleo "independiente" mostraría una elasticidad frente al PIB del 0.31 y frente al tipo de salario de los obreros y empleados (que representa también demanda) de 0.34. Cfr. *Ibid.*

Cuadro 3

MODELOS ESTIMACION EMPLEO CUENTA PROPIA INFORMALES

A. **Definición de variables**

Et: coeficiente de empleo cuenta propia informales (empleo/PET total).

Dt: coeficiente de desempleo obreros-empleados (desempleo/PET total).

Yt: ingreso relativo per cápita cuenta propia informales (respecto al salario de obreros-empleados).

t: trimestre (marzo/76-septiembre/84).

Nota: las variables E, D, Y se expresan en términos de índices con base en marzo/76 = 100.

B. **Primer modelo**

Se ajustó un primer modelo de la forma: $Et = D^{d}_{t-1} \cdot Y^{B}_{y-1}$

donde d y B son las elasticidades de E a D e Y.

Produjo los siguientes resultados:

	Valor	Error estándar	T	
d	0.40407	0.06137	6.58	R múlt. = 1.00*
B	0.61600	0.05848	10.53	DW = 0.652

Que presenta, a pesar de su calidad, autocorrelaciones de primero y segundo orden. Puede haber problemas de especificación de retrasos.

C. **Segundo modelo**

Se ajustó (para corregir la autocorrelación) un modelo modificado de la forma $Et = D^{d}_{t-1} \cdot Y^{B}_{t-1} \cdot 10^{\infty t}$, donde t: tiempo (0, 1, 2), etc. a partir de marzo/76).

Sus resultados son:

	Valor	Error estándar	T	
d	0.32817	0.04346	7.55	
B	0.66755	0.04059	16.45	R múlt. = 1.00*
∞	0.00242	0.00039	6.19	DW = 1.385

Que carece de problemas de autocorrelación de cualquier orden.

* El valor unitario obedece a metodología de cálculo: cuando la ecuación carece de constante debe reestimarse.

V. "Formalizar lo informal": bases de una política alternativa para el sector

Hasta mediados de los años setenta predominó, entre los responsables de la política económica, la idea del "sector informal" como "sector marginal", fruto exclusivo de las migraciones rurales y el desempleo urbano. Las estrategias al respecto se centraban en un ilusorio freno al éxodo campesino y en la generación de empleos modernos alternativos. No obstante, de manera paulatina, fueron apareciendo los primeros brotes de una política alternativa basada en el apoyo selectivo a las pequeñas unidades urbanas: Artesanías de Colombia (1960), programa de crédito de la Caja Agraria a la pequeña producción agroindustrial en poblaciones menores de 100.000 habitantes (1964), Corporación Financiera Popular (1967), Fondo Financiero Industrial (1968).

Dejando de lado su ínfima cobertura y su fallida ideología descentralista (hacia las pequeñas ciudades), esos programas adolecían de dos fallas protuberantes: de un lado su énfasis unilateral en el sector industrial, único en que las pequeñas unidades podían cumplir un papel positivo y funcional —en el comercio y servicios se veían como una expresión del subempleo. De otro, su mezcla indiscriminada de las pequeñas y medianas unidades, que sin embargo tienen naturalezas distintas. Se hablaba pues de "pequeña y mediana industria". Racero igual para entidades desiguales, que condujo a que el escaso crédito fuera absorbido por las empresas medianas. Las más pequeñas —incluso en el caso industrial— continuaron marginadas del crédito institucional[17].

Desde mediados de los setenta se produce una toma de conciencia sobre el fenómeno de *lo informal*: a la vez de su magnitud, de su especificidad (se amplía a todos los sectores y no sólo al industrial, se restringe a las pequeñas unidades excluyendo las medianas) y de la imposibilidad de su absorción plena por la economía. El primer paso al respecto lo dio el plan "Para cerrar la brecha" (1975), con su política de Desarrollo Rural Integrado (DRI) dirigida a los parcelarios rurales.

Aunque se limitaba al campo, abrió las puertas a una estrategia integral para las pequeñas unidades no-capitalistas en general (y para las urbanas: para un "DRI" urbano"), que el país todavía aguarda[18]. Planes posteriores: el de Integración Nacional ("PIN": 1979)[19] y el de "Cambio con Equidad" (1983)[20] hablan ya explícitamente de "sector informal" y proponen una estrategia para el mismo basada en el crédito, la asistencia técnico-administrativa y la promoción de formas asociativas para enfrentar los problemas de mercadeo y de acceso a la seguridad social. Los programas de capacitación del SENA reflejarán este cambio de óptica (se incluyen las pequeñas unidades, se amplía la capacitación del terreno teórico al social: promoción de formas asociativas)[21].

---

17. Hugo López, Martha Luz Henao, Oliva Sierra: *Op. cit.* Cap. V., sección A.
18. Departamento Nacional de Planeación, *Para cerrar la brecha*. Bogotá, 1975.
19. Departamento Nacional de Planeación, *Plan de Integración Nacional*. Bogotá, 1980.
20. Departamento Nacional de Planeación, *Cambio con equidad*. Bogotá, 1984.
21. Contreras Carlos y Leyva Luis: *Algunos comentarios sobre la acción del SENA hacia los niveles informales de la economía*. 1984, mec.

No obstante, en esta evolución que va desde la "pequeña y mediana industria" de los años sesenta al "sector informal" de los setenta y ochenta, el Estado colombiano obró con retraso y a la zaga de la iniciativa privada: retomando la experiencia de los programas "empresariales" organizados desde 1972 en Bahía y Recife en Brasil y con la asesoría de la Agencia Internacional AITEC, la Fundación Carvajal inició en 1976, en la ciudad de Cali, su programa DESAP, de desarrollo de la "microempresa", que recibiría posteriormente el apoyo financiero del BID. El ejemplo ha cundido, y programas similares (basados en capacitación empresarial y crédito) se han multiplicado en el resto del país. Recibieron, recientemente apoyo Estatal (en materia de Concertación Gobierno-Fundaciones, organización y coordinación) con la implementación del "Plan Nacional de Microempresas" (1984)[22].

Los resultados de los programas de microempresas se plasman en las siguientes cifras: hasta junio/85 se habían creado unas 13 fundaciones con 21 sedes en 19 ciudades del país. Se habían capacitado 10.600 microempresas, y otorgado a 3.000 de ellas unos 3.600 créditos por un valor medio de 130.000 pesos de 1985, c/u.[23].

No obstante su cobertura es mínima y su impacto sobre el empleo todavía muy reducido. En las cuatro áreas metropolitanas del país donde se concentra el 58% de la acción de las Fundaciones, los programas de capacitación realizados hasta junio/85, solo habían atendido al 5.2% de las microempresas de 2-10 personas existentes para esa fecha en industria, comercio y servicios diferentes al doméstico. Y la cobertura en crédito solo tocaba el 1.6% de las mismas[24]. Su incidencia sobre la generación de empleo ha sido menos estudiada y los pocos que trabajan en la materia ofrecen evidencias contradictorias.

Aceptando los más optimistas (que sugieren que las microempresas que reciben crédito aumentan el empleo en un 33% en el primer año antes de estabilizar su nivel de ocupación)[25] y asumiendo que el Plan de Microempresas previsto para los años 1984-1986 se hubiera cumplido en un 100% (ese plan aspiraba a multiplicar por 6.5 el volumen de crédito otorgado hasta entonces), aceptando pues estas hipótesis óptimas, no se habrían creado en ese trienio más de 16.000 nuevos empleos, es decir, no más de 5.300 por año en el agregado de unas 18 ciudades[26].

Estas cifras obligan a considerar que los programas de microempresas —aún siendo positivos— tienen apenas un carácter "experimental". No pueden ser entendidos como solución de urgencia al desempleo y solo tienen sentido como instrumento de largo plazo. En estas condiciones la política hacia el sector informal en Colombia está todavía por hacer. Ella deberá basarse en lo que la investigación nos ha enseñado sobre su importancia y su naturaleza. Sabemos que opera al margen de la actividad económica, en mercados no reglamentados (ya sean laborales, ya sea de bienes y servicios), flexibles en materia de remuneraciones y condiciones de trabajo, cuya

---

22. Departamento Nacional de Planeación: "Plan nacional de desarrollo de las microempresas", en: *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XVI, No. 1, enero-marzo/84.
23. Hugo López, O. Sierra, M. L. Henao, *Op. cit.*, Cap. V, p. 194.
24. *Ibid.* p. 204.
25. Bid: *Ex-post evaluation of two microentreprise projects. Small program*-Colombia, 1984, p. 55.
26. López, Henao, Sierra, *Op. cit.*, pp. 207-208.

fijación depende del libre juego de la oferta y la demanda. Sabemos que tiene dos componentes: el uno precario, carente de barreras a la entrada (simple alternativa al desempleo abierto), el otro eficaz, dotado de barreras (alternativa, no al desempleo, sino al empleo asalariado y a la colocación pasiva de pequeños capitales en el mercado financiero). Realidad de doble cara, que representa el 55% del empleo urbano del país. Opción cada vez más para todo el mundo (hombres y mujeres, migrantes o citadinos, educados o ignorantes). Que a pesar de estar al lado de las reglamentaciones laborales, tributarias, urbanísticas de la moderna economía, depende funcionalmente de la dinámica de esta última: vía oferta laboral porque las fluctuaciones en el desempleo asalariado hace variar el número de trabajadores informales. Vía demanda: porque su mercado está constituido por la masa salarial pagada en el sector moderno. Dentro de una perspectiva democrática (la otra es ignorar el hecho o combatirlo) nuestra sociedad enfrenta el reto de diseñar una estrategia, a la vez económica y jurídico-política, que permita en primer lugar la generación de empleos alternativos a las actividades informales más precarias, en segundo lugar el impulso de aquellas que representan opciones eficaces de producción y distribución, y que —en tercer lugar— contemplen una nueva normatividad que permita la integración jurídica y la participación en los aparatos del Estado y en la vida social de los trabajadores informales.

He aquí las bases —económicas y jurídico-políticas— de esa estrategia, que por lo demás ha sido recogida en gran parte por la Misión de Empleo "Chenery",.

A. Política económica para el sector informal urbano

Debe combinar aspectos macro, meso y microeconómicos:

1. *A nivel macroeconómico*

La única política eficaz con respecto al sector informal es la de promover un rápido y sostenido desarrollo acompañado de una redistribución del ingreso a favor de las clases laboriosas.

"Desarrollo económico" incremento en el PIB per cápita: sin él las actividades precarias se multiplican y las eficaces se reducen; los ingresos caen. Con él se produce lo contrario: se crean empleos alternativos para las actividades más precarias y demanda para los potencialmente eficaces; los ingresos aumentan.

"Redistribución del ingreso": la demanda por los bienes y servicios producidos por las unidades de pequeña escala es principalmente, en las condiciones colombianas, una demanda de consumo interno al país.

Depende de los ingresos laborales de los hogares y, más en el fondo, de la dinámica de la *masa* salarial. En ausencia de una política redistributiva, las tasas de crecimiento del PIB deberían ser excesivamente altas para garantizar metas aceptables para el empleo asalariado y la demanda hacia el sector informal. Redistribución se logra, de un lado, a través de medidas indirectas: las que inciden sobre el empleo asalariado (apoyo selectivo a sectores de alto coeficiente de empleo); los que inciden sobre el tipo de salario real (política agrícola y control de la inflación, expansión

salarial real siquiera a las tasas de la productividad en el sector moderno). Se logra también a través de medidas directas: reorientación de la inversión y el gasto público hacia sectores de alto valor agregado nacional y empleo (v.gr. hacia el área social: construcción de vivienda e infraestructura urbana popular, atención familiar, salud, recreación, etc.) y hacia micro y pequeñas empresas (reorientando las compras estatales hacia este conjunto de firmas ahí donde resulte posible).

2. *Microeconómico significa sectorial*

Y sectores no son los de la clasificación Ciiv sino los "subsistemas" de insumos —transformación—, distribución, unidos por problemáticas comunes. A este nivel, más que un paquete general de medidas globales, la política para el sector informal urbano debiera ser parte, *un aspecto* de toda estrategia sectorial. Por ello mismo tendrá que ser a la vez diferenciada (según el sector) y más amplia (referida a la vez a las unidades informales y modernas en su interrelación).

"Política diferenciada": las problemáticas sectoriales (tecnología, mercado, crédito) son distintas. En algunas ramas las unidades de pequeña escala tienen posibilidades de expansión con eficiencia. En otras no. Esto es especialmente válido para los programas de microempresas, cuyo énfasis tradicional ha sido microeconómico (tal empresario en vez de tal otro), con descuido del enfoque sectorial (tal sector en vez de tal otro).

"Más amplia", aspecto de toda política sectorial: es decir, que se refiera no sólo a las "micro" sino también a las pequeñas, medianas y grandes unidades de cada sector. La eficacia comparativa de cada una de ellas (y esto es especialmente válido para las microempresas) no depende sólo de las economías internas a la firma sino sobre todo de las economías externas (del tipo de organización sectorial). En realidad, lo que debe buscarse es una especialización entre ellas, de tal manera que —eliminando las barreras que bloquean el desarrollo sectorial— cada una puede aprovechar al máximo las ventajas comparativas de que es capaz.

Todo ello requeriría, a nivel organizativo, no sólo del fortalecimiento de la actual oficina para el desarrollo de la microempresa (que desempeñaría funciones de planificación y coordinación), sino de la creación de comités sectoriales de Planeación en que participen distintos entes del Estado, fundaciones privadas de apoyo, asociaciones de medianas y grandes empresas productoras y distribuidoras y asociaciones y gremios de trabajadores informales.

Unos cuantos ejemplos ilustrarán la importancia de un enfoque sectorial:

— *El problema del artesanado de las confecciones y del cuero* que agrupa en conjunto el 8.6% del empleo informal de las cuatro principales capitales, difícilmente podrá tratarse por fuera del marco de una política global para los subsistemas del textil y del cuero. El primero depende vía insumos de la gran industria y vía producto de los grandes almacenes distribuidores. El segundo está cogido en la doble tenaza de los almacenes compradores y las peleterías (generalmente controladas por éstos).

— *El artesanado del mueble* (2.7% del empleo informal), por su parte, se enfrenta a una estructura productiva en la que los pequeños talleres, las medianas empresas y

las grandes factorías se dividen el terreno (y en parte compiten por él) de acuerdo con líneas y estilos: muebles de "estilo", rústicos y reparaciones (para los primeros), muebles rectos de hogar para los segundos, muebles de oficina producidos en escala para los terceros. Todo ello en un contexto controlado por el gran comercio oligopolista. Los problemas estructurales de los pequeños establecimientos (escasez de materia prima y por tanto sobreinventarios de madera, sobreequipamento en equipo de corte, problemas de diseño) sólo pueden ser resueltos en el marco de una política sectorial que involucre a los productores de diversos tamaños, a las empresas comercializadoras, a los aserríos y depósitos de madera y al Estado[27].

— El comercio agrupa el 35.4% del empleo informal.

Aquí *las tiendas de barrio* pueden —y suelen ser— eficaces, a condición de que se mejore (en las ciudades donde haga falta) su entronque con la red mayorista y de que las más pequeñas puedan ampliar su capital. Pero ello exige una política alimentaria global que se ocupe de toda la cadena distribuidora (canal mayorista y minorista)[28].

Por su lado *el comercio callejero* (4.8% del empleo informal) está dividido en dos componentes: ventas de víveres y manufacturas/ventas de productos de consumo inmediato y servicios. Los primeros son de hecho "supermercados" localizados en calles y aceras que abastecen clases populares a bajos precios. Ellos sólo podrán encontrar un reconocimiento a su labor positiva y superar la precariedad de sus formas de distribución dentro de una política global a la vez urbanística y comercial (de abastecimiento minorista) v.gr. mediante su reubicación tendencial en centros minoristas bien dotados, para lo cual es preciso poner de acuerdo a sus sindicatos, a las autoridades municipales de planeación y al gran comercio[29]. Los segundos (los venteros de productos de consumo inmediato y servicios) afrontan por su lado una situación harto diferente. Como, por regla general, su dinámica obedece más al desempleo que a la demanda (se trata de actividades marginales y pobremente remuneradas) y su lógica impide su concentración en grandes centros comerciales cubiertos, la única solución estructural a sus problemas es la de generar empleos alternativos y de mayor productividad en otros puntos de la economía. Mientras tanto —en el corto y mediano plazo— aumentos en sus ingresos y mejoras en sus condiciones son posibles mediante una zonificación y carnetización adecuadas. Ello exige de un lado la colaboración de sus organizaciones (que deben ser invitadas a participar en comités municipales ad hoc) y el cambio de mentalidad de las autoridades (nuestras ciudades no pueden ser organizadas bajo el ideal de la ciudad europea, blanca e impoluta)[30].

3. Solo dentro de ese marco, a la vez macro y microeconómico, podrán tener sentido las políticas *microeconómicas* de atención individualizada a los muy pequeños empre-

27. Hugo López, Ana María Arcila, Alberto Jaramillo, Martha L. Quiroz: *La industria del mueble en el Valle de Aburrá*, Corporación Financiera Popular, U. EAFIT. Medellín, 1981.
28. López, Henao, Sierra, *Op. cit.* Cap. VI.
29. *Ibid.*
30. *Ibid.*

sarios, como las practicadas hasta hoy por el SENA y las fundaciones privadas. Su acento debería desplazarse del corto al mediano y largo plazo y de los problemas del crédito y asistencia empresarial hacia los de mercadeo.

B. Integración jurídica y participación política del sector informal

Las reglas que la economía desconoce, al margen de los cuales se erige y de cuya violación saca gran parte de sus servicios, son de diversa índole: urbanísticas, laborales, fiscales, etc. En este terreno la tarea no puede consistir en excepcionar pura y simplemente al sector informal de toda reglamentación (esa "excepción" es, en mayor o menor medida, un hecho práctico) sino en diseñar uno nuevo, adecuado al fenómeno.

1. *Las reglamentaciones urbanas*

Las reglamentaciones urbanísticas expresan los ideales citadinos de la sociedad moderna en materia de *Zonificación y condiciones locativas*. Se plasman en el requisito de las "licencias de funcionamiento", de bajo costo directo pero de altos costos indirectos (remodelaciones locativas, reubicaciones espaciales, desalojos). Son ineficientes, pero en cambio "en lo que se traducen... es en una generalizada ilegalidad... en un abrir y cerrar de negocios (sellar y reabrir luego del pago de multas), pero sobre todo en la existencia de una odiosa práctica que parece generalizada, el pago periódico de sobornos a los funcionarios e inspectores"[31].

Su ineficiencia revela la distancia entre los ideales y los hechos. El cambio en los ideales de los planificadores urbanos (la idea de una ciudad adecuada a nuestras condiciones) es una exigencia inaplazable.

Debería suscitar a la vez una *mayor comprensión en cuanto a las condiciones locativas* (las de las unidades informales no pueden ajustarse a los cánones modernos) y una *revisión de los parámetros de localización y usos del suelo urbano*: la dicotomía zona residencial/zona laboral debe ceder ante el fenómeno de los "negocios domésticos", la separación comercio = local/calle = lugar de flujo peatonal y vehicular, debe retroceder ante el hecho de que la calle puede ser también un lugar comercial (caso de las ventas callejeras).

2. *Las reglamentaciones fiscales*

Impuestos de industria y comercio, impuesto de renta y complementarios, impuesto al valor agregado. A los cuales se suma la obligación tributaria —en el caso de

31. Jorge Acevedo, Blanca Lilia Caro, Gloria Lucía Santa: *Análisis de la problemática de legalización de la microempresa*. Instituto SER de Investigación. Bogotá, Dic./85, p. 89.

los pequeños patronos— de recaudar la retención en la fuente sobre pagos salariales. "La baja rentabilidad de la microempresa y los bajos niveles de capital hacen —sin embargo— que el aspecto tributario resulte relativamente insignificante..."[32].

Con excepción de los impuestos de industria y comercio, que podrían revisarse en las ciudades donde haga falta sobre la base de una zonificación realista y de un tratamiento preferencial para los pequeños negocios, poco es pues lo que hay que hacer en este terreno, como no fuera acomodar el derecho al hecho: los recaudos son mínimos y el costo de los mismos elevado[33].

3. *Las reglamentaciones laborales*

Al respecto deben distinguirse, dentro de los trabajadores informales tres grandes categorías: el servicio doméstico, los asalariados de las microempresas y los no-asalariados (cuentas propias, ayudantes familiares y pequeños patronos).

Frente al *servicio doméstico* (mercado laboral libre y flexible por excelencia) la intervención estatal debe estar dirigida a *acelerar* el proceso de transformación del servicio interno (pagado en especie y dinero y obligado a residir en casa de los patronos) en servicio externo (pagado esencialmente en dinero y residente en su propio hogar). La medida principal es la fijación de un *salario mínimo monetario* sobre el cual se fijarían las demás prestaciones sociales, incluyendo un aporte patronal para una seguridad social restringida (no cubriría vejez al menos en una primera fase) que subsane la alta desprotección actual de estos trabajadores (un 90% carece de toda seguridad social). Ese salario mínimo debería ser inicialmente menor al vigente en el resto del mercado laboral pero debería acercarse a él en el largo plazo. Alternativamente podría conservarse un solo salario mínimo pero legislar sobre el porcentaje mínimo —creciente con el tiempo— de pagos en dinero[34].

Por su parte, el tratamiento laboral de los asalariados de las microempresas exige —además de una definición operativa de estas últimas— el reconocimiento previo de estos dos hechos: a) a pesar de que la flexibilidad en el manejo laboral es uno de sus requisitos esenciales, su rentabilidad no puede provenir del pago de salarios de hambre. Por ello las obligaciones laborales directas (salario mínimo, primas, vacaciones y cesantías) deben conservarse y hacerse más exigentes. b) Lo esencial de los extracostos de la legalización de las microempresas (entre un 80 y un 90% según los casos) parecen provenir de obligaciones laborales indirectas: aportes al ISS, a las cajas de compensación, al SENA y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. No obstante un 36% de los asalariados de las pequeñas empresas están afiliados a algún sistema de seguridad social. Lo que demuestra la existencia al menos parcial de un interés patronal en materia de previsión de riesgos. Por ello puede proponerse un "régimen especial para las microempresas"[35] en materia laboral que busque la amplia-

32. Jorge Acevedo y otros, *Op. cit.* p. 87.
33. Ernesto Parra, *Microempresa y desarrollo.* SENA-UNICEF. Bogotá, 1984, p. 100.
34. Es la propuesta de la Misión Chenery: Misión de Empleo, *Op. cit.*, Cap. 7, p. 25.
35. Esta sugerencia ha sido recogida por la Misión Chenery, Misión de Empleo, *Op. cit.* pp. 9-11.

ción de la afiliación al seguro para sus asalariados con beneficios restringidos (que excluyan atención de vejez) y por tanto con menores tarifas de aporte. Por su lado las contribuciones a las cajas de compensación, SENA e ICBF podrían ser exonerados para las microempresas.

El régimen laboral de los trabajadores independientes es un caso aparte. No caben aquí en principio reglamentaciones salariales mínimas ni prestacionales. No obstante, dada su elevada desprotección (93-94% para los cuenta propia informales, 75% para los pequeños patronos), parece conveniente promover su afiliación al Seguro, a las tarifas establecidas, para quienes pueden pagar (que serán una proporción creciente si se promueve un rápido y redistributivo crecimiento económico), dejando la atención básica de los más indigentes al cuidado de programas generales (servicio nacional de salud). En algunos casos sin embargo (loteros, vendedores de prensa y chance) los "cuenta propia" trabajan de hecho para grandes capitales (loterías, periódicos, casas chanceras) que podrían asumir —mediante contribuciones globales— los costos de seguridad social de "sus" trabajadores.

4. *Asociación y participación política*

La promoción de formas asociativas de trabajadores informales (sociedades de hecho, grupos pre- y cooperativos) parece poco viable en el terreno de la producción, por lo menos en las condiciones colombianas. En cambio tiene más posibilidades en el de la comercialización (compra de insumos y/o venta colectiva de producto), siempre y cuando se garanticen estos dos principios básicos: a) existencia de un poderoso interés común (cuya percepción surja de los interesados); b) diseño de mecanismos que eviten la separación entre la dirección y la base del grupo asociativo (en ausencia de los cuales termina disolviéndose en aras del interés pecuniario de sus líderes)[36].

En fin, el estímulo a la organización gremial (asociaciones, sindicatos, ojalá sectoriales) y su participación en organismos estatales previstos para implementar la política hacia el sector, jugará un papel clave si lo que se quiere —y se debe dentro de un marco democrático— es la integración de estos trabajadores a la gestión de la vida social, de la cual han estado tradicionalmente desconectados.

36. Al respecto abundan las experiencias, Cfr. PMUR-SENA - Holanda, *Las empresas asociativas en Colombia, alcances y limitaciones*. Bogotá, 1981.

Capítulo 11
Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia

*Jorge Iván González**

I. Introducción

Desde sus orígenes la Teoría del Bienestar siempre ha tenido dificultades para determinar el óptimo social. Hoy parece haber consenso en que no existe un patrón de bienestar universal. Por consiguiente, éste es relativo a cada sociedad. Como la función objetivo no puede definirse en abstracto, cualquier posición que se tome sobre el Estado es el resultado de múltiples juicios de valor. Si se hacen explícitos dichos postulados, la discusión sobre la modalidad que deba tener la actividad gubernamental es más fructífera porque se conocen, de antemano, las posiciones de cada quien.

El estudio del papel que cumple el Estado como empleador ayuda a comprender mejor el significado de la intervención gubernamental y las implicaciones de ésta. En Colombia sabemos muy poco sobre la evolución de la burocracia[1]. Pese a esta falta de información, se han formulado propuestas encaminadas a reducir el número de funcionarios públicos. Quienes denuncian, con justa razón, la ineficiencia del Estado, concluyen que una administración más pequeña es la solución a los problemas actuales.

Esta afirmación que puede tener plena validez en el caso de una institución particular, no es necesariamente cierta cuando se aplica al conjunto de la economía. El empleo público tiene repercusiones de carácter macroeconómico. No puede desconocerse su incidencia en la distribución del ingreso, en la determinación del nivel salarial y, en general, en el comportamiento del mercado laboral.

---

* Con la colaboración de Alfredo Sarmiento, Clara González, Mauricio Romero y Francisco de Roux.

1. Esta categoría no tiene el sentido peyorativo que frecuentemente se le atribuye. Tampoco le damos la connotación técnica weberiana. En el contexto de este ensayo el término burocracia se utiliza, simplemente, como sinónimo de empleo público.

Desgraciadamente, no sólo en Colombia sino en la mayoría de los países, este tema apenas empieza a estudiarse en forma sistemática[2].

Con el fin de precisar los niveles de análisis, comencemos diferenciando dos tipos de problema:

De un lado, la relación entre el Estado y la economía en general. En este campo, la disyuntiva tradicional se plantea en los términos de intervención, no-intervención. La primera opción supone que el gasto público acelera la expansión y atenúa la crisis. La segunda alternativa considera que la injerencia estatal es, generalmente, perjudicial[3].

De otro lado, las particularidades de los mercados de trabajo en los sectores público y privado. Algunos autores piensan que existen comportamientos diferentes que darían pie para hablar de la presencia de segmentos del mercado laboral. Cada uno con mecanismos de ajuste específicos[4].

A lo largo del ensayo abordaremos conjuntamente los dos aspectos del problema. Aunque conservaremos la distinción analítica, las reflexiones harán referencia a ambos tópicos.

Las hipótesis que trataremos de analizar son:

1. La contratación estatal no ha obedecido a una política anticíclica.
2. La autonomía institucional que tiene el Estado para determinar el nivel de empleo público deseado no es total. Quizás sea mucho más parcial de lo que generalmente se piensa. En teoría, el Estado cuenta con los instrumentos necesarios para fijar criterios propios en materia de contratación y, por consiguiente, para regular el empleo público. En el mundo real las cosas se presentan de manera diferente. El Estado no es completamente autónomo para decidir el número y el costo de sus funcionarios. Las decisiones gubernamentales están condicionadas por múltiples limitantes de orden administrativo, económico y político que analizaremos más adelante.

El desarrollo de estas dos hipótesis nos llevará a considerar conjuntamente la dimensión global (intervención, no-intervención) y los aspectos pertinentes al mercado del trabajo.

---

2. Heller y Tait, (1983) realizaron un estudio comparativo del empleo estatal a nivel internacional. Los autores manifiestan su sorpresa por la poca información que existe sobre el tema en la mayoría de los países.
   Recientemente en Colombia, el DASC (1985) publicó los resultados de un estudio sobre la evolución del empleo público en el país durante el período 1964-1982.
3. La intervención gubernamental a través del control de los medios de pago es un mal menor, que de ser posible debe evitarse.
4. En esta dirección parecen ir Londoño J. L., (1985, p. 13) y Ayala U., (1985, p. 31). Aunque los autores no consideran explícitamente el problema de la segmentación, afirman que el mercado laboral tiene mecanismos de ajuste diferente según se trata del sector público o del sector privado.

II. El empleo público y la actividad económica global

En este capítulo nos hemos propuesto la tarea de analizar la evolución del empleo estatal en función del comportamiento de la economía en su conjunto. De esta manera tendremos un parámetro de comparación que nos ayude a establecer algunas relaciones de causalidad básicas[5].

A. Total administración pública

El empleo de la Administración Pública, 76-86, órdenes nacional, departamental y municipal (niveles central y descentralizado y seguridad social) redujo su ritmo de crecimiento en este lapso de tiempo. Mientras que durante los primeros cuatro años aumentó a una tasa promedio del 4.76%, en el cuatrienio que termina el número de funcionarios estatales apenas se elevó ligeramente: anualmente tuvo un crecimiento promedio de 0.18% (Cuadros 1 y 2)[6].

En 1985 el número de empleados vinculados a la administración pública cayó en términos absolutos. Es la primera vez que esto ocurre desde que se inició el Frente Nacional. La contratación estatal a nivel departamental y municipal disminuyó en los años 84 y 86.

La elasticidad del empleo público con respecto al PIB fue de .76. Por consiguiente, su dinámica fue inferior a la de la economía. Incluso en los años de recesión, el personal al servicio del Estado aumentó a una tasa menor que la del producto. Es claro, entonces, que como empleador el Gobierno no ha cumplido una tarea anticíclica.

Comparemos ahora la evolución del empleo estatal con los cambios experimentados por la ocupación en el sector industrial.

---

5. Como se explica en el Anexo 1, las entidades del Estado, de acuerdo con la clasificación del DANE, se agrupan en tres categorías:
   1. Administración Pública.
   2. Empresas públicas financieras.
   3. Empresas públicas no financieras.

   Nosotros hemos calculado el empleo de las administraciones públicas, según la metodología desarrollada en el Anexo 2. Finalmente se han consolidado dos series: la primera cubre el período 64-86 y no incluye departamentos ni municipios. Los datos corresponden al orden nacional, niveles central y descentralizado y seguridad social. La segunda va desde el año 76 hasta el 86 y cobija los tres órdenes: Nacional, departamental y municipal. (Niveles central y descentralizado). De acuerdo con nuestras estimaciones, el empleo de la Administración Pública representa entre el 71% y el 76% del número total de funcionarios estatales. En el Anexo 3 se hace un cálculo del empleo público total.
6. En el Cuadro 3 se incluyen las empresas públicas no financieras de los departamentos y municipios. Las tendencias son muy semejantes a las que resultan del Cuadro 1.

En el lapso de tiempo comprendido entre 1976 y 1984, la elasticidad del empleo industrial con respecto al PIB fue de .11[7]. Durante estos años el número de personas vinculadas a la industria apenas aumentó 1%: pasó de 469.778 a 472.044. Desde 1979 hasta 1984 la ocupación industrial se redujo, cada año, en términos absolutos. La caída en el ritmo de crecimiento del empleo manufacturero fue más contundente que en el caso de los funcionarios públicos.

Podría afirmarse, en consecuencia, que en los períodos recesivos los funcionarios públicos tienen una cierta "protección" institucional. Sin embargo, ¡ésta no es suficiente para configurar un mercado de trabajo autónomo!

Cuadro 1

EMPLEO ADMINISTRACION PUBLICA

	Nación	Dptos.	Munic.	Total
1976	479.717	58.460	14.592	552.769
1977	497.202	67.124	15.112	579.438
1978	517.612	70.832	15.295	603.739
1979	540.622	74.757	15.611	630.990
1980	565.795	80.512	19.433	665.740
1981	579.592	83.769	19.656	683.017
1982	593.231	83.802	19.530	696.563
1983	595.839	83.802	20.026	699.667
1984	601.743	82.102	19.639	703.484
1985	597.962	82.229	19.701	699.892
1986	599.910	81.945	19.530	701.385

Fuente: 1976-1982, DASC., *Evolución del Empleo Público*, 1964-1982. 1983-1986, Cálculos realizados para la Misión Chenery. Según metodología del trabajo citado.
La información para los departamentos y municipios se obtuvo mediante encuesta realizada por el DASC a cada entidad.

Al verificar qué pasó con el monto total de la remuneración en el sector público y en el resto de la economía, se constata que ambos tuvieron la misma tasa de crecimiento[8].

7. Con relación al PIB sectoral, la elasticidad es de .38. Los datos, tanto de ocupación como de valor agregado, son de cuentas nacionales del DANE. Tomando como fuente las encuestas de hogares, Londoño, (1985) obtuvo una elasticidad unitaria. De acuerdo con este resultado, el empleo industrial tendría un dinamismo mayor que la contratación gubernamental.
8. La elasticidad de la remuneración en el sector público con respecto a la remuneración total de los asalariados es de uno. Sobre este punto volveremos en el capítulo siguiente.

Cuadro 2

EMPLEO ADMINISTRACION PUBLICA
Tasas de crecimiento anual

	Nación	Dptos.	Munic.	Total
1977	3.64%	14.82%	3.56%	4.82%
1978	4.10%	5.52%	1.21%	4.19%
1979	4.45%	5.54%	2.07%	4.51%
1980	4.66%	7.70%	24.48%	5.51%
1981	2.44%	4.05%	1.15%	2.60%
1982	2.35%	0.04%	−0.64%	1.98%
1983	0.44%	0.00%	2.54%	0.45%
1984	0.99%	−2.03%	−1.93%	0.55%
1985	−0.63%	0.15%	0.32%	−0.51%
1986	0.33%	−0.35%	−0.87%	0.21%

Fuente: Cuadro 1.

Cuadro 3

EMPLEO ADMINISTRACION PUBLICA*

	Nación	Dptos.	Munic.	Total
1976	479.717	78.692	26.288	584.697
1977	497.202	86.536	27.117	610.855
1978	517.612	90.012	27.341	634.965
1979	540.622	94.919	27.813	663.354
1980	565.795	104.648	26.637	697.080
1981	579.592	107.229	27.348	714.169
1982	593.231	107.813	27.838	728.882
1983	595.839	107.077	27.837	730.753
1984	601.743	104.905	27.299	733.947
1985	597.962	105.068	27.386	730.416
1986	599.910	104.704	27.147	731.761

Fuente: 1976-1982, DASC., *Evolución del empleo público*, 1964-1982.

1983-1986, Cálculos realizados para la Misión Chenery. Según metodología del trabajo citado.
La información para los departamentos y municipios se obtuvo mediante encuesta realizada por el DASC a cada entidad.

* Incluye Empresas Públicas Departamentales y Municipales.

A nivel internacional, Colombia es uno de los países con menos burocracia. (DASC., 1986). La participación de los trabajadores del sector público no financiero dentro del empleo no agrícola es de 13.2%. En los países miembros de la OECD es de 24.2%, en las naciones desarrolladas es de 43.9%. En Africa: 54.4%, en Asia 36.0% y en América Latina 27.4%. (Heller y Tait., 1983).

Resumiendo, el empleo público creció en los últimos diez años a una tasa menor que la de la economía. La contratación gubernamental no obedeció a un criterio reactivador anticíclico. El Gobierno actuó con una lógica similar a la del sector privado: en la recesión redujo el empleo[9].

B. Administración pública, orden nacional

Una vez hechas estas consideraciones atinentes a toda la Administración Pública (órdenes nacional, departamental, municipal. Niveles central, descentralizado y seguridad social), miremos la evolución que ha tenido el empleo de la Administración Pública del orden nacional, niveles central y descentralizado y seguridad social.

Esta serie incluye un período de tiempo, 64-86, más largo que aquella considerada anteriormente. Puesto que el empleo del orden nacional (niveles central, descentralizado y seguridad social), representa el 87% del empleo total de la Administración Pública, la mayoría de los comentarios que hagamos a propósito de aquél son aplicables a éste. En la medida en que la participación se ha mantenido estable, es legítimo suponer que el empleo total de la Administración Pública sigue una conducta similar.

A partir de ahora todas las apreciaciones que hagamos acerca del empleo público se refieren a los funcionarios de la Administración Pública, orden nacional, niveles central, descentralizado y seguridad social. Igualmente pensamos que con base en las variaciones temporales del personal al servicio de las entidades adscritas a la Administración Pública (niveles central, descentralizado y seguridad social), pueden sacarse conclusiones generales sobre las diversas formas como se manifiesta la actividad del Estado. Confiamos en que esta inferencia contribuya a validar las hipótesis centrales.

Decíamos atrás que las interpretaciones concernientes a la burocracia tocan aspectos relacionados con las modalidades de la intervención y con las características específicas de los mercados laborales.

A continuación haremos referencia al primer punto. Lo que respecta a la oferta y a la demanda de trabajo será tema de la tercera sección.

Corrientemente se aborda el tema de la intervención del Estado desde la óptica de las finanzas públicas. La relación entre ingresos y gastos suele ser el eje alrededor del cual se cuestionan las diversas alternativas de la política económica.

---

9. A conclusiones similares llega el estudio realizado por Contranal, (1985):
"En razón del bajo ritmo de la actividad económica general y del débil crecimiento del sector gubernamental, el empleo y las remuneraciones del sector público han crecido en forma lenta, prácticamente paripassu con el crecimiento general de la economía". (Contranal, 1985, p. 67).

La pregunta obvia sería, entonces, ¿cuál es la pertinencia de hablar de modalidad de intervención a partir del empleo público? ¿No debería estudiarse, más bien, la aplicación final de los egresos gubernamentales y la forma como el Estado consigue los recursos necesarios para su financiación?

Realmente, un estudio de las características específicas que ha tenido la actividad del Estado colombiano en los últimos veinte años, no puede llevarse a cabo sin la inclusión de los condicionantes sociales y políticos que, junto con los económicos van configurando un modo particular de intervención.

No obstante lo encomiable de este objetivo, nos tenemos que limitar a hacer comentarios marginales sobre aquellos aspectos que, a través del empleo gubernamental, inciden en el crecimiento y en la orientación del Estado.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, en Colombia la remuneración a los servidores públicos ha conservado una participación estable dentro del gasto total. Durante la década anterior osciló alrededor del 46%. (DANE, 1984)[10].

Esta relación uniforme, bien podría no haberse dado. Por ejemplo, en el campo financiero se observan formas de intervención estatal que no guardan proporción directa con el número de funcionarios que administran dichos servicios. Desde el manejo directo de las instituciones hasta la salvaguarda del sistema financiero como un todo, el Estado cumple tareas muy diversas. Las mayores erogaciones que ellas implican no se manifiestan en un crecimiento paralelo de la burocracia[11].

Así como la dimensión del aparato administrativo del Estado no es un reflejo unívoco del nivel de intervención, el empleo público tampoco expresa, en forma directa, la intensidad de la regulación que ejerce el Estado sobre la economía.

La estabilidad de la remuneración con respecto al gasto, podría estar indicando que los servicios públicos continúan siendo relativamente "intensivos" en trabajo[12].

---

10. En 1970 la participación fue de 45.96% y en 1981 de 45.08%.
A raíz de la estanflación que inició a mediados de los años setenta, algunos gobiernos europeos se vieron en la obligación, pese a la oposición neoliberal, de aumentar las transferencias de seguridad social, especialmente las destinadas a pagar el subsidio a los desempleados. Este hecho aunado a factores de tipo tecnológico, especialmente en áreas diferentes a la educación y a la salud, explica la no-correspondencia entre la remuneración a los funcionarios y el gasto público. La intervención financiera del Estado es un caso típico que muestra la no correspondencia entre el empleo y el gasto público.
De acuerdo con la metodología del DANE, la remuneración incluye: "los sueldos y salarios en efectivo o en especie, antes de cualquier deducción, las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores a los sistemas de seguridad social y las contribuciones reales o imputadas de los empleadores a los regímenes privados de pensiones, subsidios familiares, etc."
11. En Colombia, "antes de la crisis de 1982, los bancos oficiales alcanzaban a controlar el 50.9% de los activos financieros, y hoy han ganado 15% (manejan el 66%) de los activos..." (Kalmanovitz, Tenjo, 1986, p. 10). Esta mayor injerencia del Estado en el sector financiero no ha implicado un aumento paralelo de los trabajadores oficiales.
12. Dependiendo de la clase de servicio, la participación del trabajo puede ser muy variable. En casos como la educación y la salud, por ejemplo, la calidad está íntimamente ligada a acciones presenciales. En otros servicios públicos como alcantarillado y acueducto, el desarrollo tecnológico permite que la mayor cobertura no implique necesariamente un

En el país se han desarrollado diversas modalidades de expresión de la injerencia estatal. Dependiendo de las circunstancias, se estimulan o desestimulan determinados sectores. Mientras que algunos servicios son más intensivos en trabajo, otros no lo son tanto. Pero al hacer el balance final se constata que la participación de la remuneración permanece estable. En consecuencia, desde el punto de vista de la relación gasto/remuneración, la estructura del Estado no ha sufrido variaciones significativas.

La estabilidad de la remuneración con respecto al gasto no implica que exista una relación uno a uno entre empleo y remuneración. Por tanto, tampoco hay una correlación precisa entre el número de personas y el gasto. Durante los años en que el ritmo de crecimiento del empleo fue mayor (64-76), la remuneración per cápita y el gasto por funcionario cayeron. (DASC, 1986, p. 42). A partir del 77 se inició una leve recuperación, ocasionada más por una disminución de la tasa de contratación que por una política gubernamental dirigida a expandir el monto global de los salarios oficiales.

En la Gráfica 1 se aprecian las dinámicas del empleo de la Administración Pública (orden nacional, niveles central y descentralizado) y del PIB.

La brecha entre las dos curvas comienza en 1968. Esta tendencia se ha modificado y en los últimos años la distancia entre ambas líneas disminuyó. Desde mediados de los setentas la contratación estatal redujo su ritmo de crecimiento. La tasa de aumento del empleo público se atenuó a partir de 1976. La caída fue especialmente significativa en los últimos cinco años, hasta el punto de que en 1985 el empleo estatal disminuyó en términos absolutos.

Como la dinámica del empleo público no es uniforme, veamos cuáles han sido, por períodos, los cambios más significativos. En el Cuadro 4 se observan las elasticidades que durante los años en cuestión tuvo la contratación estatal con respecto al PIB.

La elasticidad es de 1.29 cuando se contemplan los veintidós años. Es decir, por cada aumento de un 1% en el Producto Interno Bruto, el empleo gubernamental se incrementa 1.29%. Esta elasticidad disminuye a medida que se acorta el período de análisis. La tendencia decreciente (Cuadro 4) no se modifica con la Reforma Constitucional de 1968[13].

Desde 1972 el ritmo de aumento del empleo público es similar al del producto interno bruto. La elasticidad es muy cercana a la unidad[14].

En el último quinquenio la contratación estatal perdió dinamismo con relación al PIB. La elasticidad correspondiente al período 80-85 es apenas de .48. Como dijimos antes, solamente durante este lustro, en el año 1985, se observó una disminución del número absoluto de personas al servicio del Estado.

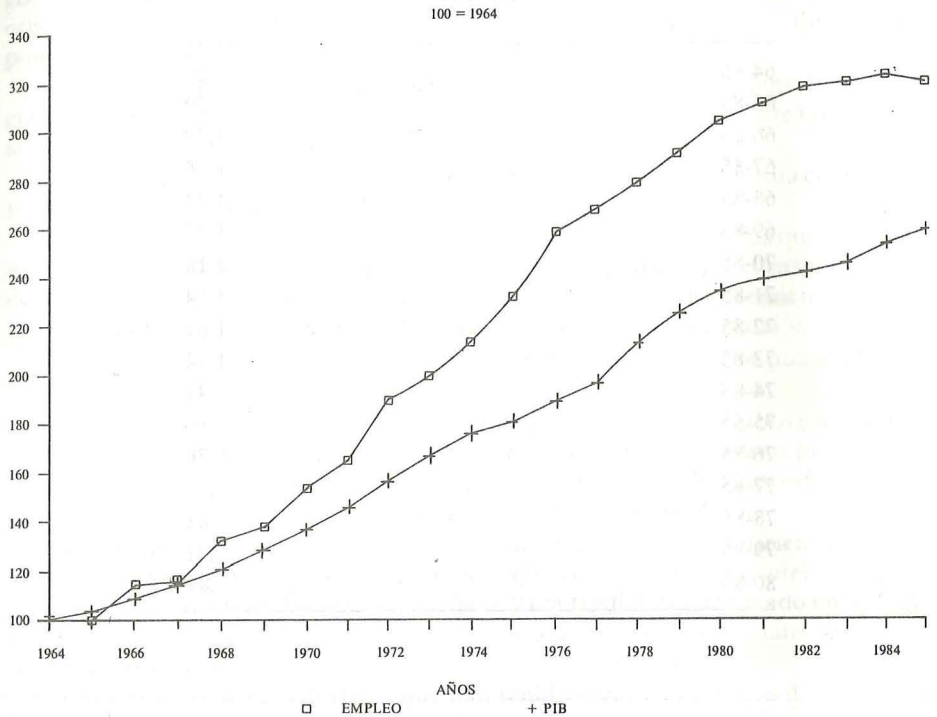
---

crecimiento del número de funcionarios. Es muy probable que la implicación del cubrimiento acelere la pendiente positiva de la curva de costos. El panorama de las empresas públicas (financieras y no financieras) es bien diferente. Es de esperar que allí la relación tecnológica sea más intensiva en capital.

13. Las elasticidades calculadas a partir de 1969, 1970 y 1971, respectivamente, son inferiores a aquellas correspondientes a períodos más largos.
14. Londoño J.L., (1985) encuentra elasticidades unitarias del empleo con respecto al PIB sectorial en la industria manufacturera y en la construcción. Los cálculos del autor se basan en encuestas de hogares. El período de análisis es 1976-1985. Véase nota 7.

Gráfica 1

EVOLUCION DEL EMPLEO Y DEL PIB



A pesar de que la evolución del empleo oficial no haya sido paralela a la del PIB, tampoco se puede decir que la vinculación de funcionarios por parte del Estado haya jugado un papel anticíclico[15].

En síntesis, (Cuadro 4 y Gráfica 1), se puede afirmar que aun cuando la pendiente de la curva de empleo es más acentuada que la correspondiente al PIB, la contratación gubernamental ha sido procíclica.

15. La literatura sobre el tema suele evaluar el impacto procíclico o anticíclico de la intervención del Estado, teniendo como base de análisis el gasto público. Al estimar, para el mismo período, la elasticidad de los egresos globales de la Nación con respecto al PIB, el resultado (1.03) confirma lo dicho a propósito del empleo.

Cuadro 4

ELASTICIDAD DEL EMPLEO PUBLICO DEL ORDEN NACIONAL CON RESPECTO AL PIB

64-85	1.29
65-85	1.29
66-85	1.27
67-85	1.26
68-85	1.23
69-85	1.22
70-85	1.18
71-85	1.14
72-85	1.07
73-85	1.04
74-85	.97
75-85	.86
76-85	.76
77-85	.77
78-85	.81
79-85	.71
80-85	.48

Es decir, como empleador el Estado no ha tenido una intervención que contrarreste la tendencia de la economía. No obstante, es muy probable que la acción gubernamental haya atenuado las fluctuaciones de éste. La aminoración de la dinámica del ciclo tiene consecuencias positivas o negativas, dependiendo de si la acción estatal ocurre en un momento recesivo o expansivo. Las dificultades que se presentan para medir el efecto de la intervención[16], impiden hacer una evaluación de las consecuencias finales que ésta tiene sobre la actividad económica global.

Los resultados procíclicos de la contratación no significan que el Estado haya sido un ente pasivo.

Las decisiones del Estado como empleador no han respondido a consideraciones macroeconómicas. Ellas se han fundamentado en necesidades políticas coyunturales, o en evaluaciones de carácter administrativo que no contemplan los resultados que

16. Este cálculo implicaría contar, además de la serie real del PIB, con unos datos que reflejasen lo que hubiese sido la evolución de la economía sin intervención estatal. (Véase a este respecto, Chand S., 1984).

tiene la contratación pública en la demanda agregada, en la distribución del ingreso, o en la fijación del salario de otros sectores[17].

La acción reguladora del Estado ha tenido lugar sin que el empleo público se considere como un instrumento de la política económica. Lo ocurrido con el empleo estatal es más la consecuencia de decisiones tomadas a otros niveles: administrativos, políticos y de gasto, que el fruto de una estrategia específica.

Tal perspectiva ha reducido el problema del empleo gubernamental a la ineficiencia del burócrata. Se olvida que además de este aspecto, hay otros que también deben ser involucrados en el análisis.

La distinción contable entre funcionamiento e inversión, desvirtúa completamente el análisis del papel del empleo estatal.

La eficiencia del Estado no se evalúa de acuerdo con los servicios que presta y de la calidad de éstos, sino que se recurre a la afirmación simplista que el gasto en inversión es más "eficiente" que el de funcionamiento. Se olvida que hay servicios cuya mejor calidad depende más del gasto en funcionamiento que de la inversión.

Además de este aspecto, relacionado con el servicio mismo, no pueden dejarse de lado otros de orden macroeconómico.

El salario que el Gobierno paga a su mal funcionario contribuye a reactivar la demanda e, indirectamente, a incrementar el empleo de las industrias productoras de los bienes adquiridos por dicho servidor público. Por otra parte, individuos como éste son indispensables para la conservación del clientelismo político.

Como todos estos elementos: administrativos (eficiencia-ineficiencia), estructurales (demanda agregada, distribución del ingreso) y políticos (clientelismo, artículo 120, etc.) se conjugan en forma desordenada y contradictoria, el Estado no ha logrado definir una estrategia de contratación que obedezca a objetivos y planes con alcances de mediano plazo.

Las reformas administrativas que han tenido lugar en estas dos décadas, no han dotado al Estado de las herramientas suficientes que le permitan definir una estrategia de contratación.

Aunque la Reforma Constitucional de 1968 señaló nuevos derroteros a la intervención del Estado, muchas de sus metas no se cumplieron y, por consiguiente, la acción gubernamental siguió obedeciendo a criterios muy inmediatistas[18].

---

17. Las variables políticas que inciden en la vinculación del personal al servicio del Estado quizás puedan ser más determinantes que las razones económicas. Aún no tenemos elementos suficientes para definir cuál es la relación de causalidad principal, si es que ésta existe. En el trabajo del DASC, (1986) se muestra que en los años electorales se acelera el ritmo de crecimiento del empleo público. Como las elecciones son apenas una forma de expresión de lo político, esta constatación es apenas un insumo más para el análisis.
Sobre los estudios administrativos, éstos han girado principalmente en torno a la carrera administrativa. El enfoque no supera los límites institucionales. (A este respecto es muy interesante el libro del profesor Currie, 1952).
18. La propuesta de Asamblea Constituyente creó un ambiente propicio para evaluar los alcances de la Reforma del 68. Aún sus más fieles defensores reconocen que la organización administrativa del país está muy lejos de lo formulado en el 68. (Véase Botero C., 1980).

El progresivo "agotamiento" de las soluciones administrativas implementadas por la Reforma del 68, también se manifestó en la ausencia de políticas precisas en materia de contratación.

La reglamentación de una carrera de los servidores gubernamentales, está íntimamente ligada al tipo de Estado y a la forma específica como éste pretenda hacer su intervención. Quizás la reducida participación de los empleados públicos en la carrera administrativa, sea un indicio de la forma ambigua como el Estado ha pretendido configurar un modelo de acción y de control. No hay carrera administrativa porque la multifacética presencia del Estado no ha permitido la definición de un plan coherente de intervención, ni el desarrollo de una administración articulada que lo lleve a término.

Después de la Reforma del 68, el intento más serio de reorganizar el Estado fue la propuesta de Asamblea Constituyente del Presidente López. No obstante que el tipo de administración difería bastante de la impulsada por Lleras, había un elemento común a ambos planteamientos: la búsqueda de coherencia entre el grado de intervención y el aparato institucional encargado de su operación[19].

Aunque el gobierno de Turbay aceptó los puntos centrales del diagnóstico (Informe Bird-Wiesner): centralización progresiva, baja elasticidad ingreso de los recaudos corrientes, falta de autonomía de las regiones, inflexibilidad en el manejo del gasto, exceso de rentas con destinación específica, ausencia de una verdadera gestión presupuestal, etc., no llevó a cabo una reforma de la administración que encarase seriamente el conjunto de estos problemas.

El último gobierno no revisó el diagnóstico del Informe Bird-Wiesner. Preocupado por el equilibrio fiscal reformó ciertos aspectos de la estructura del Estado, teniendo como objetivo final la descentralización fiscal, política y administrativa. Sin restarle importancia a estas medidas[20], ellas todavía no constituyen un paquete coherente y articulado. El logro de las metas que se persigue con dichas normas legales será muy limitado. Ante la ausencia de una verdadera reforma de la estructura del Estado, el respaldo a la carrera administrativa (Decreto 583/84) tiene, necesariamente, alcances muy reducidos[21].

Después de esta sucinta revisión de los grandes derroteros que han guiado las reflexiones sobre la administración del Estado, se llega a la conclusión que las medidas tomadas todavía distan mucho de lo que se persigue. Los efectos parciales de cada una de las nuevas leyes bien pueden ser contrarrestados por la inercia de una administración que, en el fondo, sigue inmodificada.

Si el aparato estatal no actúa de acuerdo con unos lineamientos relativamente homogéneos, los criterios de contratación serán tan coyunturales e inmediatistas como los intereses del político que, a nombre del Estado, engancha a su clientela.

---

19. Detrás de la Reforma del 68 estaba la preocupación por el manejo eficiente del Estado. La Constituyente se montó sobre la base de que el problema central era fiscal. Por tanto, el equilibrio entre ingresos y gastos era uno de los objetivos centrales de la reestructuración del Estado.
20. Ley 14 de 1983, Ley 76 de 1985, Ley 12 de 1986, ley 03 de 1986, Ley 11 de 1986, Acto Legislativo No. 1 de 1986.
21. En la sección cuarta volveremos sobre el tema.

Al observar el panorama global de lo que ha sido la intervención del Estado en la economía colombiana, se concluye que la política económica ha recurrido, de una manera muy ambigua, a instrumentos fiscales y monetarios.

Todos los gobiernos han tenido que aplicar una considerable dosis de ambas herramientas. Sin embargo, puede decirse que la política económica de los tres últimos mandatarios no ha tenido una orientación keynesiana[22]. Su acento neoliberal, aunque no se ha expresado en una reducción del gasto público, sí ha tenido repercusiones en el ritmo de crecimiento del personal al servicio del Estado.

C. Conclusiones

En este primer capítulo se ha mostrado la evolución que ha tenido el empleo estatal con relación a la dinámica de la economía.

Las principales conclusiones a las que hemos llegado son las siguientes:

1. La contratación estatal no ha sido anticíclica. En los períodos de crisis el Estado no ha incrementado el empleo. Tampoco lo ha reducido en épocas de expansión. Por el contrario, el número de funcionarios públicos evolucionó a un ritmo similar al del PIB, especialmente en el período 72-85.
2. El movimiento procíclico del empleo no es el resultado de una decisión expresa en este sentido. El Estado no ha considerado al empleo público como un componente importante de la política económica.
3. Los cambios en el número de funcionarios son la consecuencia, no siempre prevista, de las transformaciones administrativas, de los compromisos políticos y del tipo de servicio ofrecido por el Estado.
4. La participación estable de la remuneración en el gasto público, muestra que la intervención gubernamental sigue siendo relativamente "intensiva" en trabajo.
5. La caída en el ritmo de crecimiento del empleo público fue más lenta que la disminución de la ocupación industrial. Esto podría ser un índice de que la productividad en la industria ha mejorado con respecto a la de las entidades estatales.
6. Los criterios que tiene el Gobierno para vincular nuevos funcionarios son coyunturales e inmediatistas. La crisis de la planeación se refleja en la ausencia de una política de empleo para el sector público.

III. Empleo público y remuneración

La vinculación de cada nuevo funcionario, la decisión de subir un punto más al salario del personal al servicio del Estado, el nivel de educación exigido por el

22. Nos referimos a la puesta en práctica de las medidas. Indudablemente, a nivel del discurso siempre se ha proclamado la conveniencia de la injerencia gubernamental.

Gobierno para contratar a una persona en determinado puesto y, en general, la cantidad, la calidad y el costo de los empleados públicos tienen repercusiones macroeconómicas muy importantes.

Dado el objetivo del estudio y de acuerdo con las pretensiones de este capítulo, vamos a hacer énfasis en la relación existente entre el salario estatal y el empleo global.

Dentro de un contexto más general, la literatura económica ha abordado la causalidad salarios-desempleo siguiendo dos caminos diferentes:

1. El primero supone que entre los salarios y el nivel de empleo hay una relación directa e inversa: un aumento de los primeros implica mayores tasas de desempleo[23].

A renglón seguido se añade que la disyuntiva central de la política económica es inflación o desempleo. Esta última afirmación se basa en la suposición que los salarios nominales más altos, fruto del incremento de la demanda de trabajo, tendrán repercusiones inflacionarias. Además de esta consecuencia monetaria, los precios suben porque la dinámica ascendente del empleo sólo se mantendrá si el alza de los precios supera la de los salarios nominales, de tal manera que el salario real baje y los empresarios continúen demandando más mano de obra.

Esta perspectiva tiene dos implicaciones de política económica:

En primer lugar, se aduce que los salarios, las prestaciones y, en general, las reivindicaciones de los trabajadores son la principal causa del desempleo. En segundo lugar, y este es el punto que nos interesa, en la medida en que la remuneración fijada por el Gobierno a sus trabajadores actúe como parámetro, un aumento de los salarios oficiales tendrá efectos negativos sobre el empleo[24].

2. El segundo camino, que seguiremos nosotros, parte de la hipótesis que los salarios y el desempleo se determinan por procesos distintos. Por tal razón, la causalidad salario-desempleo no es pertinente[25]. La demanda de trabajo no es una función del

---

23. Esta lógica, no obstante sus múltiples matices, tuvo su origen en el pensamiento clásico y, después de la *Teoría General*, gracias a la síntesis neoclásica, fue asimilada por un grupo considerable de keynesianos.
Según los economistas clásicos, los salarios reales se mueven en el mismo sentido que los monetarios. Si éstos bajan, aquéllos descenderán y el empleo aumentará. Por consiguiente, tanto la oferta como la demanda de trabajo dependerán del salario real.
Keynes mostró que, frecuentemente, los salarios monetarios y los reales se mueven en sentido contrario. Los oferentes de trabajo sólo conocen el salario nominal. No saben qué ocurrirá con el ingreso real.
Gran parte de los keynesianos consideraron que la curva de Phillips expresaba bastante bien las implicaciones que tenía su teoría en el campo de la política económica. El rechazo que hace Friedman, (68) en su célebre artículo a la curva de Phillips, no es una negación de la causalidad salarios-empleo. Por el contrario, es una reafirmación de ésta pero dentro de un contexto más amplio en el cual los cambios en el período de tiempo (corto y largo plazo), según el grado de ilusión monetaria, producen efectos que distorsionan la relación. Solamente en el largo plazo, cuando las decisiones de los agentes económicos no sean afectadas por las fluctuaciones de los precios, la causalidad salario-empleo ya no opera.
24. Dejamos de lado la discusión de si el salario mínimo que rige con carácter obligatorio, cumple ese papel de "líder", o en palabras de Eichner, (1978), de salario "clave".
25. A este respecto, véase Appelbaum, (1978).

salario real[26]. Factores estructurales como la tecnología, la formación de precios por mark-up, los variados regímenes de contratación, etc., determinan una curva de demanda del producto de la firma y, por consiguiente, unas necesidades particulares de mano de obra[27].

Como en el caso anterior, antes de profundizar en la argumentación, vamos a señalar las consecuencias que de allí se derivan para la política económica.

Primero, el nivel de empleo depende de lo que suceda con la demanda agregada y no con las fluctuaciones del salario.

Segundo, sea o no el salario oficial un parámetro para la fijación de la remuneración en el sector privado, sus efectos sobre el empleo global son indirectos: están mediatizados por lo que ocurra con la demanda agregada.

La secuencia principal es:

Salario Públ. → Pol. Fiscal → Dem. Agregada → Emp. Global.

y no:

Salario Públ. $\xrightarrow{1}$ Salario Priv. $\xrightarrow{2}$ Emp. Global.

Esto no quiere decir que el salario público no incida en el del sector privado, sino que la reactivación del empleo no se logra a través de una política estatal dirigida a disminuir la remuneración en el sector privado. Aún en el caso en que el Gobierno pudiese "regular" el salario privado, éste no sería un mecanismo expedito para modificar el nivel de empleo.

En otras palabras es probable que se presente la causalidad uno (Salario Público → Salario Privado)[28]. Nuestro desacuerdo es con la causalidad dos. (Salario Privado → Empleo Global).

De este bosquejo, se desprenden tres campos de análisis:

1. El vínculo existente entre la remuneración oficial, los egresos públicos y la política tributaria.
2. La relación laboral que se presenta entre los sectores privado y público.

---

26. Aún entre los intérpretes de Keynes este punto sigue siendo objeto de un álgido debate. Meltzer, en contra de Davidson, dice que la concepción keynesiana de la demanda de trabajo, tal como es presentada en la *Teoría general*, es de corte neoclásico. La ruptura de Keynes estaría, más bien, en su percepción de los determinantes de la oferta de trabajo. Para Davidson el origen de la dificultad radica en la confusión entre la curva neoclásica de la productividad marginal y la curva de demanda agregada para el mercado laboral como un todo.
Por su parte, McCombie, (1985) piensa que el autor de la *Teoría general* le da un contenido completamente diferente al esquema marshalliano, aún en lo que compete a la demanda de trabajo. La frase: "El salario es igual a la productividad marginal del trabajo", (Keynes, *Teoría general*), confunde porque a lo largo de la obra, la crítica de Keynes no es tan explícita como en el caso de la oferta laboral.
27. Puesto que en el país todavía no se ha "medido" ni ésta ni la hipótesis alternativa, no puede argüirse que la "realidad" sea favorable a una u otra opción.
28. Más adelante mostraremos que en el país no hay una clara evidencia de que tal causalidad funcione.

3. La competencia por los puestos de trabajo al interior del sector público. Los efectos que ella tiene sobre la distribución del ingreso entre los funcionarios estatales.

A. Remuneración y situación fiscal

El peso considerable que muestran los servicios personales en el gasto de funcionamiento[29], hace que el valor de los salarios públicos sea una de las piezas centrales de las finanzas estatales.

Los cambios del salario público tienen repercusiones directas en los egresos estatales. Un mayor gasto conducirá a una expansión de la demanda global.

A esta secuencia, expuesta en forma tan simplista, deben hacérsele, por lo menos, dos acotaciones:

La primera está relacionada con los problemas monetarios que se derivan de tal ampliación del gasto. La segunda tiene que ver con la inflexibilidad de los salarios en el sector público. Tomemos este último aspecto y dejemos de lado las consecuencias monetarias del déficit fiscal.

En la primera relación causal que expusimos líneas atrás, se decía que uno de los factores que inciden en el gasto y en la política fiscal es el nivel salarial de los funcionarios públicos. Su crecimiento podría tener consecuencias favorables sobre la demanda y el empleo agregados.

Consideran muchos autores que esta fórmula de Keynes solamente funciona cuando la situación es demasiado crítica. Por tal motivo piensan que la economía de Keynes es la economía de la "depresión".

Nosotros creemos que es mucho más que una solución para épocas de total recesión. Sin embargo, reconocemos que además de las dificultades monetarias —que pueden ser manejables— existen otras. Tal vez la más importante sea el poco margen que tiene el Gobierno para reducir el gasto y el salario públicos en los momentos en que se requiera, para poder cumplir con la tarea anticíclica[30].

Según Juglar, uno de los clásicos de la teoría del ciclo, la prosperidad es la única causa de la depresión. Análogamente, esta es la condición para que aquélla regrese. Como la intensidad de la intervención no puede ser la misma en ambas situaciones, el Gobierno encuentra dificultades si quiere reducir el déficit en períodos de expansión.

Habría que discutir si un crecimiento del gasto que no sea vía salarios públicos, permite un margen mayor de maniobra. No tenemos todavía respuesta a este interrogante.

Analicemos otros fenómenos que inciden en la relación salarios públicos-finanzas estatales.

---

29. En el nivel central representan el 85% de los gastos de funcionamiento, netos de transferencias. Como decíamos en el capítulo anterior, su participación en el gasto total se ha mantenido alrededor del 46%.
30. Nos referimos a la inflexibilidad a la baja de la tasa de crecimiento, no del gasto en términos absolutos.

Con el transcurrir del tiempo, los sueldos han disminuido su participación dentro de los servicios personales. Entre 1964 y 1984 el porcentaje se redujo del 78.2% al 59.43%. (Cuadro 5)[31].

Como consecuencia de ello, las posibilidades de control del Estado son cada vez menores. Este solamente logra verificar, a través de los decretos de planta, el monto de los sueldos. Los demás componentes de los servicios personales son determinados a nivel de cada institución[32].

Cuadro 5

SUELDOS Y SERVICIOS PERSONALES ORDEN NACIONAL, NIVEL CENTRAL

	Servicios personales	Sueldo	Servicios personales
64	1.414.026	1.105.752	78.20
65	1.540.522	1.183.943	76.85
66	1.973.988	1.539.592	77.99
67	2.117.943	1.616.483	76.32
68	2.774.728	1.942.466	70.01
69	3.003.655	2.206.963	73.48
70	3.374.210	2.448.415	72.56
71	4.108.822	3.062.252	74.53
72	4.591.475	3.407.268	74.21
73	5.232.808	3.940.477	75.30
74	6.715.331	5.068.739	75.48
75	9.291.681	7.007.531	75.42
76	10.224.507	7.652.049	74.64
77	16.467.265	8.167.138	49.60
78	16.467.265	11.581.289	70.33
79	22.229.358	14.530.515	65.37
80	28.835.656	17.883.584	62.02
81	37.538.448	23.201.435	61.81
82	50.736.836	31.202.893	61.50
83	66.653.700	40.480.900	60.73
84	85.378.400	50.741.000	59.43

Fuente: Contraloria. Informes financieros

31. Estos porcentajes corresponden al orden nacional, nivel central. Fuente: Contranal.
32. Los decretos de planta solamente cubren a las entidades de la Administración Pública. Además, el hecho que el presupuesto de la entidad tenga que ser aprobado por otras instancias superiores no quiere decir que el control sea efectivo.

Otro aspecto que vale la pena resaltar es la organización de los trabajadores públicos por mejores condiciones salariales. (Londoño R., 1982, Ayala U., 1981).

Dado el alto nivel de sindicalización de los empleados estatales, el Gobierno debe conciliar tres tipos de intereses contradictorios:

— La necesidad de ofrecer los servicios de manera eficiente, en términos de costo y calidad.

— Los intereses clientelistas y políticos.

— Las reivindicaciones de sus trabajadores.

El panorama es todavía más crítico si se piensa en el efecto que tiene sobre el resto de la economía, el nivel salarial fijado por el Estado.

Para terminar, un último comentario. Además de los criterios técnicos que deben guiar al Estado en la determinación del nivel salarial, no puede desconocerse la considerable importancia que tiene el conflicto político-laboral.

A la lucha de los funcionarios públicos por mejores ingresos, subyace el hecho que su patrón —el Estado— nunca quiebra. Esto le da un carácter especialmente político al conflicto[33].

A medida que el éxito logrado por los empleados públicos en su negociación es mayor, se agudizarán las dificultades financieras del Estado. La consecución de los ingresos adicionales[34] perjudicará o no al resto de los asalariados, dependiendo de si las medidas impositivas empeoran o mejoran la distribución del ingreso[35].

En síntesis, para nosotros la primera secuencia causal (salarios-política fiscal-demanda-empleo global) es la más plausible. Sin embargo, reconocemos que presenta, además de las dificultades inherentes a toda política fiscal, los problemas derivados: primero, de la poca capacidad que tiene el Estado para controlar los ingresos de sus funcionarios y, segundo, del conflicto político-social.

B. Remuneración en los sectores público y privado

En este acápite estudiaremos el vínculo que existe entre los salarios de los sectores público y privado. Es apenas un acercamiento embrionario a la primera relación causal (salario privado-salario público) de la secuencia dos (salario público-salario privado-empleo global). Como observará el lector a lo largo del texto, con los datos disponibles es muy difícil lanzar hipótesis definitivas al respecto.

En la Gráfica 2 presentamos la evolución que ha tenido el ingreso mensual promedio de los trabajadores públicos y privados[36]. El distanciamiento entre ambas

---

33. Según O'Connor, (1974, p. 31) los salarios en el sector público se determinan políticamente.
34. Estamos hablando de ingresos corrientes. No hacemos referencia a los de capital. Como el gran porcentaje de los primeros corresponde a los tributos, las afirmaciones siguientes se aplican especialmente a éstos.
35. Autores como Gough, (1982) insisten en que el Estado redistribuye la renta "horizontalmente"; es decir, "dentro de la clase que vive de su sueldo". (Gough, 1982, p. 210).
36. La gráfica se elaboró a partir de la información de Encuesta de Hogares.

curvas tiene lugar a partir de 1982. La pendiente de la línea correspondiente al sector público aumenta su inclinación relativa al finalizar el período.

La variación del ángulo de la curva se explica porque se ha incrementado la diferencia entre el ingreso medio de los trabajadores vinculados a los sectores público y privado.

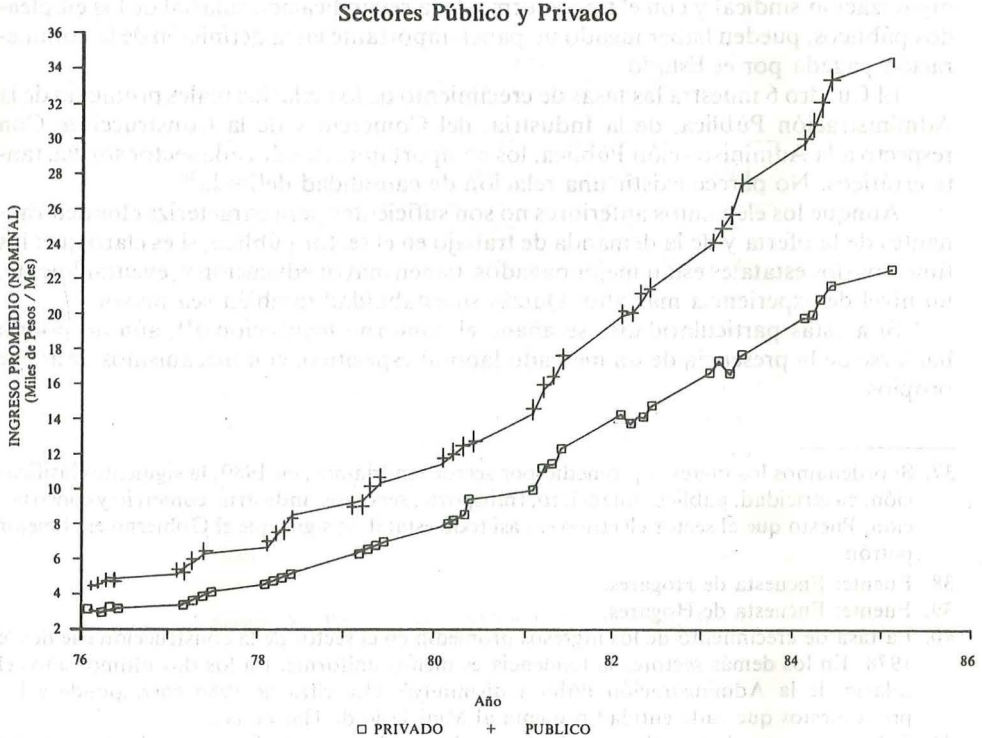
En el primer trimestre de 1976, el ingreso promedio de los trabajadores no estatales equivalía al 67% de la remuneración por funcionario. Al finalizar el período de análisis, primer trimestre de 1985, el porcentaje se redujo al 65%. Es decir, los empleados estatales han mejorado ligeramente su ingreso en términos relativos.

La tendencia de la curva reafirma, desde otro ángulo, lo dicho en el primer capítulo a propósito de la interacción entre el sector estatal y el conjunto de la economía. No hay indicios de que la evolución de aquél tenga un comportamiento muy diferente al de la ocupación en actividades no-gubernamentales.

¿Puede inferirse del Gráfico 2 que el salario pagado en el sector público hala la remuneración de los trabajadores no estatales?

Gráfica 2

EVOLUCION INGRESO PROMEDIO (NOMINAL)
Sectores Público y Privado



Fuente: ENH - DANE

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
BIBLIOTECA
Centro de Estudios

Aún no contamos con elementos suficientes para responder a esta pregunta. Bien puede ser que el ingreso del personal al servicio del Estado empuje el salario del sector privado; o bien, puede plantearse la hipótesis de que ambos responden en forma similar a una tercera causa exógena.

En valores absolutos, la remuneración media del personal al servicio del Estado siempre ha sido superior al ingreso por trabajador en el sector privado[37].

Varios hechos explican esta diferencia. La primera variable que incide es el nivel educativo. El promedio de escolaridad de los funcionarios públicos es mayor, en el primer trimestre de 1985 era de 11 años[38], cuando los trabajadores no estatales tenían un promedio de 8 años de educación. A nivel global, el nivel educativo promedio de los trabajadores ha aumentado un año en el período comprendido entre 1976 y 1985.

Además de ser más educado, y como consecuencia de ello, el personal al servicio del Estado probablemente se vincula más tarde al mercado del trabajo. La edad promedio es de 33 años, contra 31 del sector privado[39]. La asociación entre edad y experiencia suele ser alta. La conjunción de estas dos variables, constituye un segundo factor explicativo de la brecha salarial.

A diferencia de lo que ocurre en muchas empresas privadas, el Estado paga todas las prestaciones aprobadas por la ley. Sin duda, este hecho ayuda a comprender por qué se mantiene la distancia observada en la Gráfica 2.

Los aspectos que señalábamos al comienzo de este capítulo, relacionados con la organización sindical y con el tipo y forma de la reivindicación salarial de los empleados públicos, pueden haber jugado un papel importante en la definición de la remuneración pagada por el Estado.

El Cuadro 6 muestra las tasas de crecimiento de los salarios reales promedio de la Administración Pública, de la Industria, del Comercio y de la Construcción. Con respecto a la Administración Pública, los comportamientos de cada sector son bastante erráticos. No parece existir una relación de causalidad definida[40].

Aunque los elementos anteriores no son suficientes para caracterizar los determinantes de la oferta y de la demanda de trabajo en el sector público, sí es claro que: los funcionarios estatales están mejor pagados, tienen mayor educación y, eventualmente, un nivel de experiencia más alto. Quizás su estabilidad también sea mayor.

Si a estas particularidades se añade el contorno institucional[41], aún no podría hablarse de la presencia de un mercado laboral específico, con mecanismos de ajuste propios.

---

37. Si ordenamos los ingresos promedio por sector tendríamos, en 1980, la siguiente clasificación: electricidad, público, financiero, transporte, servicios, industria, comercio y construcción. Puesto que el sector eléctrico es casi todo estatal, se sigue que el Gobierno es el mejor patrón.
38. Fuente: Encuesta de Hogares.
39. Fuente: Encuesta de Hogares.
40. La tasa de crecimiento de los ingresos promedio en el sector de la construcción cae desde 1978. En los demás sectores la tendencia es menos uniforme. En los dos últimos años el salario de la Administración Pública disminuyó. (La cifra de 1986 corresponde a los presupuestos que cada entidad presenta al Ministerio de Hacienda).
41. Tal contorno es relativo. Como se discute en el capítulo siguiente, la autonomía institucional que tiene el Estado para contratar es muy reducida.

C. La estructura de los salarios al interior del sector público

El objetivo de este tercer acápite es el de iniciar el estudio de la competencia por los puestos de trabajo y por el ingreso al interior del sector público.

Nuestras pretensiones son muy modestas. Ellas serán satisfechas si, por lo menos, logramos delinear algunos de los senderos que deberán recorrer futuras investigaciones.

Le Pen, (1985) propone analizar la competencia por los puestos de trabajo al interior del sector público y sus consecuencias sobre la distribución del ingreso entre funcionarios, a partir de los dos casos siguientes:

1. *Cuando el volumen de producción pública está dado.* Si el Estado no tiene interés en incrementar su capacidad de producción, los aumentos en el número de funcionarios públicos se manifestará en una reducción de la productividad del Estado. Los diversos grupos[42] buscarán la manera de que sus miembros se vinculen al Estado, sin importarles que este comportamiento puede afectar negativamente la rentabilidad de la operación del Estado.

Cuadro 6

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
SALARIOS. PESOS CONSTANTES

	Ad. Pub.	Indus.	Comer.	Const.
1976	—	—0.30	3.76	—4.56
1977	5.12	—5.95	8.71	—6.14
1978	6.18	4.80	—10.45	15.48
1979	—0.27	1.65	5.26	9.68
1980	4.56	1.42	0.21	5.68
1981	2.64	2.50	2.86	3.15
1982	—1.22	2.80	13.12	2.35
1983	12.11	4.46	11.09	2.21/
1984	—9.90	4.09	—	—
1985	—2.60	—	—	—
1986	3.50	—	—	—

Fuente: Ad. Pub. = 76-81, DANE. 82-86, Hacienda, Indus., Comer. y Const = DANE.

42. El autor habla de segmentos del mercado de trabajo.

2. *Cuando el número de trabajadores estatales es constante.* En este caso, la lucha será por conservar aquellos programas gubernamentales favorables a un determinado grupo, de tal manera que se presente una sustitución entre empleados públicos. Si el primer efecto ocasionaba una ineficacia productiva, éste último genera una caída del consumo. Es decir, el intento que hace un determinado grupo de trabajadores por maximizar sus ingresos, ocasiona distorsiones en la demanda.

Dependiendo de la coyuntura, en determinadas circunstancias la política estatal tiende a darle prioridad a la congelación del gasto y en otros momentos, al freno en el crecimiento de la planta. Ambas intenciones suelen estar interrelacionadas y, como veíamos en el capítulo anterior, ellas no responden a estrategias de largo plazo sino a necesidades inmediatas.

Es obvio que tanto los recortes del gasto como del empleo han sido discrecionales. Las medidas afectaron a cada grupo de forma distinta[43].

Vamos a centrarnos en la estructura salarial del Estado, dejando por fuera los otros aspectos[44].

En el Cuadro 7 se presentan los salarios promedio[45] de los empleados de la Administración Pública, según finalidad económica y nivel ocupacional. Los porcentajes del Cuadro 8 muestran los cambios que ha tenido la participación de los salarios de cada nivel ocupacional, con respecto a los salarios globales.

El Cuadro 4 nos permite ver las diferencias en el salario promedio de la Administración Pública, según finalidad y nivel ocupacional[46].

Iniciemos el análisis comparando la evolución del salario promedio entre finalidades económicas.

Según el Cuadro 7, al comenzar la presente década el grupo de funcionarios mejor pagado era el del sector educativo, que alcanzó su nivel de ingreso más alto en 1983. A partir de este año el salario promedio bajó, manteniéndose a niveles inferiores a los de 1981[47]. En 1985 los empleados de la salud eran los que recibían el salario per cápita más alto.

No tenemos los elementos suficientes para explicar estas disparidades salariales. Además de las características mismas de la fuerza de trabajo (educación, experiencia, etc.), y del tipo de entidad, hay que añadir el descontrol administrativo del Estado.

---

43. La discreción es relativa. Hemos insistido en que el control que puede ejercer el Estado es muy reducido. En ese sentido, la discrecionalidad no es absoluta. La supervisión gubernamental es mayor para unas entidades que para las otras. Las instituciones del nivel central son menos autónomas.
44. En el Anexo 2 se explica la metodología utilizada para calcular los salarios.
45. La fuente es Hacienda, que incluye además del sueldo básico, gran parte de los componentes del salario. Quedan por fuera los gastos de representación, la prima técnica, y los viáticos. (Anexo 2)
46. Los datos corresponden al 33% de los funcionarios de la Administración Pública, orden nacional (Anexo 2). Es decir, estamos hablando del salario promedio de 198.911 personas en 1985. Según el Cuadro 1, en este año la Administración Pública, orden nacional, contaba con 597.962 funcionarios.
47. Solamente incluye al personal administrativo. El magisterio está por fuera.

Cuadro 7

SALARIO PROMEDIO ANUAL
PESOS CONSTANTES 1980

		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	TOTAL
1981	TOT	221.738	425.179	254.180	225.117	101.820	96.119	77.492	176.024	98.629	134.380
1982	TOT	221.666	390.240	261.649	175.790	117.295	93.651	87.191	142.594	200.392	132.739
1983	TOT	229.700	513.697	235.854	190.817	133.017	106.649	92.182	275.216	173.517	148.812
1984	TOT	219.871	546.236	255.710	221.021	130.442	108.038	91.958	181.729	7.608	134.066
1985	TOT	208.873	510.972	240.326	207.085	124.526	102.021	86.566	117.711	60.324	130.550
1986	TOT	214.053	524.694	222.297	202.356	116.016	104.271	87.970	152.861	6.036	135.127
1981	100	212.903	791.409	232.349	183.697	82.113	102.920	73.820	336.681	0	144.907
1982	100	218.454	739.982	234.939	179.185	93.847	89.042	70.208	57.179	0	129.824
1983	100	227.609	605.371	203.339	130.850	93.694	99.912	112.696	119.181	131.870	142.764
1984	100	211.906	649.619	227.449	176.476	96.051	97.923	78.383	58.517	0	131.667
1985	100	201.735	596.426	210.379	171.643	95.300	98.370	88.384	66.208	0	130.027
1986	100	208.561	640.206	199.222	171.864	93.134	100.733	79.484	81.305	0	132.119
1981	200	387.480	0	280.452	134.191	125.262	53.249	44.691	37.869	0	66.695
1982	200	362.871	0	255.489	135.394	115.453	48.284	52.147	35.555	0	63.548
1983	200	235.419	0	284.512	144.776	119.869	51.512	70.379	49.604	309.543	77.315
1984	200	352.055	0	191.403	146.657	134.160	55.836	46.412	0	0	70.659
1985	200	317.306	0	219.424	111.696	116.846	51.201	49.005	0	0	66.182
1986	200	396.600	780.814	196.514	117.944	105.614	53.831	57.957	21.571	0	55.546
1981	300	381.139	281.094	299.354	232.242	130.421	113.206	86.996	194.235	55.301	164.522
1982	300	197.789	236.298	309.444	245.376	183.309	134.779	66.690	231.307	235.614	167.536
1983	300	215.873	319.583	311.162	209.851	150.742	142.293	121.168	486.525	159.862	231.702
1984	300	378.594	838.116	348.313	302.689	168.753	143.653	122.631	282.009	7.608	121.343
1985	300	335.128	375.486	214.227	235.725	91.151	97.010	88.078	191.174	60.324	154.590
1986	300	326.815	243.314	247.728	240.498	89.871	123.875	148.968	58.569	58.458	120.046

(Continuación Cuadro 7)

		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	TOTAL
1981	400	314.580	0	329.225	277.359	144.513	97.246	77.271	0	0	158.974
1982	400	384.406	0	313.153	258.291	137.175	95.902	70.485	0	0	144.631
1983	400	305.882	0	314.885	198.470	132.921	92.279	68.641	0	0	138.777
1984	400	348.148	0	294.033	240.014	148.325	91.234	64.487	0	0	143.502
1985	400	588.137	0	345.825	278.612	158.885	110.584	83.004	0	0	169.466
1986	400	508.605	0	290.142	253.619	141.603	95.218	75.998	0	0	150.640
1981	500	479.500	411.516	272.900	220.431	117.411	101.179	68.597	51.517	120.419	123.295
1982	500	459.944	345.245	214.413	156.804	105.852	82.639	83.224	66.756	23.682	118.828
1983	500	557.978	711.532	325.555	232.939	123.047	105.595	79.041	91.860	63.430	137.190
1984	500	582.156	456.112	385.573	325.531	124.245	104.252	78.634	93.126	0	159.930
1985	500	520.848	412.421	304.321	222.892	94.167	91.401	64.897	66.512	0	119.467
1986	500	492.509	412.306	298.625	215.030	110.137	140.513	65.452	74.701	0	137.387
1981	600	419.255	330.032	285.586	228.930	136.017	117.446	101.999	80.411	0	142.553
1982	600	442.389	402.847	238.267	189.391	127.438	106.397	135.612	72.195	0	140.641
1983	600	357.201	321.535	265.731	200.039	127.058	112.716	91.359	62.647	0	145.691
1984	600	293.922	200.583	227.673	206.463	100.045	95.616	83.660	69.753	0	119.211
1985	600	288.119	233.310	250.922	188.974	117.710	104.925	97.123	10.444	0	105.361
1986	600	257.922	208.963	218.558	169.889	105.434	90.596	86.693	84.658	0	117.029
1981	700	349.672	0	313.381	220.191	149.081	107.119	81.063	171.885	0	133.104
1982	700	474.783	0	282.076	226.595	172.162	109.776	103.776	107.456	0	131.045
1983	700	312.206	347.707	275.689	227.091	166.410	100.715	63.648	0	0	113.539
1984	700	424.416	151.133	291.815	180.779	192.473	123.760	105.281	0	0	141.350
1985	700	421.365	155.385	287.465	252.215	201.029	124.153	103.510	105.268	0	139.516
1986	700	367.059	125.097	236.390	230.797	181.919	107.533	84.947	0	0	116.252
1981	800	468.981	470.906	285.136	286.981	123.036	99.368	78.709	95.735	297.337	119.619
1982	800	607.373	558.822	345.290	161.789	156.715	115.118	100.505	155.261	154.470	134.602

(Continuación Cuadro 7)

		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	TOTAL
1983	800	417.486	178.789	277.069	239.774	255.946	139.302	87.869	156.939	5.203.577	149.774
1984	800	366.556	193.387	293.298	211.957	181.690	156.297	95.457	300.755	0	154.485
1985	800	376.154	276.238	293.832	248.635	182.583	149.575	90.735	253.507	0	151.937
1986	800	358.317	225.618	266.263	249.311	164.343	152.136	91.100	264.059	0	148.172

Fuente: Hacienda.

100 = Servicios Públicos Generales
200 = Defensa
300 = Educación
400 = Sanidad
500 = Seguridad Social y Asistencia Social
600 = Vivienda y Ordenación Urbana y Rural
700 = Otros Servicios Sociales y de la Comunidad
800 = Servicios Económicos

I = Directivo
II = Asesor
III = Ejecutivo
IV = Profesional
V = Técnico
VI = Administrativo
VII = Operativo
VIII-IX = Otros

De acuerdo con el Cuadro 7, el salario real promedio de los empleados de la Administración Pública cayó en 1982, 1984 y 1985.

Durante el quinquenio 81-85, el ingreso que más se redujo fue el de los funcionarios vinculados a las finalidades 600 (Vivienda y Ordenamiento Urbano) y 100 (Servicios Públicos Generales).

La notable disminución del ingreso que experimentó el sector educativo en 1984: 47.63%, fue compensada, parcialmente, por el incremento del año anterior: 38.30%.

Los trabajadores pertenecientes a las entidades adscritas a la finalidad 800 (Servicios Económicos) aumentaron su ingreso real en un 27% durante el lustro 81-85.

Si el lector revisa el Cuadro 7 percibirá la forma tan diferente como evolucionó el salario según el tipo de entidades.

Este hecho confirma lo dicho atrás, en el sentido que el Estado no tiene los mecanismos institucionales para administrar una política salarial homogénea para todo el sector público. Aun cuando se tomó la decisión, a finales del 84, de incrementar el salario en un 10%, los efectos fueron muy distintos según la finalidad[48].

No es fácil explicar por qué se da esta diferencia en el nivel salarial y en el ritmo de evolución del ingreso según finalidades. Sin embargo, esbozaremos tres grupos de causas que podrían ayudar a comprender el fenómeno. Estos comentarios no pretenden ser hipótesis acabadas; ellos buscan, tan sólo, fijar posibles líneas de investigación.

El primer tipo de explicación tiene que ver con razones estructurales. En algunas finalidades el Estado paga más a los funcionarios porque su nivel educativo o su experiencia, son mayores que en otras finalidades.

El segundo grupo de causas está relacionado con la capacidad de negociación sindical.

Un tercer tipo de argumento se refiere a la desestructuración administrativa del Estado, que impide formular una política salarial para todo el sector público[49].

Por falta de información debemos hacer abstracción de las repercusiones que tiene la redistribución del ingreso al interior del Estado, en la productividad de éste, en el nivel de consumo o en el ingreso de los particulares.

Por último, una vez revisados los salarios por finalidad, veamos cómo se ha comportado el salario según nivel ocupacional. (Cuadro 8).

En lugar de los salarios promedio, el Cuadro 8 muestra la participación que tiene el monto salarial de cada nivel ocupacional en el total. Entre 1981 y 1985 se ha dado una transferencia del ingreso desde las ocupaciones altas hacia las más bajas. Mientras que las primeras: directivo, asesor, ejecutivo y profesional, pierden participación, las segundas: técnico, administrativo y operativo, obtienen un porcentaje más alto del valor de la remuneración.

En síntesis, en el último lustro parece que en el seno del Estado ha habido una redistribución del ingreso favorable a los niveles de ocupación inferiores.

---

48. Este comentario adquiere más relevancia si se tiene en cuenta la baja cobertura (33%) que tiene la información de Hacienda. (Nota 46).
49. Si en el capítulo uno decíamos que esta política nunca se había formulado, aquí afirmamos que dada la actual estructura administrativa del Estado, tal política salarial, de haber existido, no habría podido llevarse a cabo.

Cuando se considera solamente la remuneración básica (sueldos), en el período 82-86, los efectos redistributivos no son tan claros. La participación de los tres últimos niveles: técnicos, administrativos y operativos, al principio y al final del período, son respectivamente: 17%-16%, 33%-34%, 16%-16%[50]. Esto querría decir, entonces, que la transferencia de recursos se ha dado porque a las ocupaciones más altas se les ha reducido, en términos relativos, los componentes del salario diferentes a los sueldos.

Cuadro 8

PARTICIPACION DE CADA NIVEL EN LA REMUNERACION TOTAL

	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
81	22.08%	2.13%	8.97%	15.63%	13.45%	24.41%	13.32%	100.00%
82	21.25%	1.89%	9.74%	13.83%	14.15%	23.66%	15.47%	100.00%
83	22.38%	0.85%	7.58%	14.09%	14.52%	27.52%	13.05%	100.00%
84	19.57%	0.86%	8.29%	15.42%	16.03%	24.90%	14.83%	100.00%
85	19.24%	0.95%	7.99%	15.61%	16.94%	24.78%	14.49%	100.00%
86	20.80%	0.97%	7.49%	15.10%	15.98%	24.89%	14.77%	100.00%

Fuente: Hacienda.
I = Directivo
II = Asesor
III = Ejecutivo
IV = Profesional
V = Técnico
VI = Administrativo
VII = Operativo
VIII-IX = Otros

D. Conclusiones

Las principales conclusiones de este capítulo son:

1. El salario no es la variable de ajuste del mercado laboral.
2. La remuneración en el sector público no parece jugar el papel de precio "líder". Las tendencias similares, Gráfica 2, de los ingresos medios en los sectores público y privado es probable que se expliquen por una tercera causa exógena. Como la remuneración en el sector público no es uniforme, es imposible hablar de UN salario "líder".

50. Fuente: Decretos de planta.

3. El ingreso medio de los funcionarios estatales es superior al de los trabajadores del sector privado. Esto se explica por los mayores años de escolaridad, la mejor organización sindical y por el hecho de que el Estado pague todas las prestaciones legales.
4. El ingreso en el sector público es muy disímil por finalidades, tanto en su valor absoluto como en su ritmo de crecimiento.
5. Se ha dado una redistribución del ingreso favorable a las ocupaciones inferiores.

IV. Estructura de la planta y carrera administrativa

En este último capítulo vamos a estudiar la estructura de la planta de la Administración Pública (orden nacional). Haremos énfasis en dos aspectos: de un lado, en el progresivo aumento de los sistemas "informales" de contratación y, de otro, en la reducida participación que tiene la carrera administrativa en el empleo público total.

A. La estructura de la planta

Hemos agrupado a los empleados públicos en cinco categorías, dependiendo de la forma de contratación. (Cuadro 9).

En la planta "Mínima" se incluye el número de personas contratadas según los decretos de planta. Esta es la forma "general" de contratación en el sector público. En la segunda columna del Cuadro 9, "Otras Carreras" se agrupan las personas que

Cuadro 9

ESTRUCTURA DE LA PLANTA DE ADMINISTRACION PUBLICA
(Total nacional)

	Mínima	Otras Carreras	Trabajadores Oficiales	Vacantes	Otros	Total
1964	70.201	87.001	11.384	16	4.058	186.174
1970	97.212	143.077	12.183	1.087	34.810	287.282
1975	146.129	220.680	12.805	1.341	51.069	430.683
1980	171.702	263.950	14.099	187	116.044	565.795
1986	163.001	288.789	14.390	1.523	137.330	599.910

Fuente: Anexo 3

pertenecen a las carreras "especiales"[51]. En la tercera columna se incluye a los Trabajadores Oficiales, en la cuarta las Vacantes y la quinta, "Otras", está compuesta especialmente por supernumerarios[52].

Además de estas formas de vinculación, muchas entidades hacen algunos contratos que registran como inversión. No se conoce el número de personas cubiertas bajo esta modalidad. Por consiguiente, no se incluyen en este informe.

Quizás la conclusión más importante con relación a la composición de la planta es su progresiva desestructuración. Mientras que la planta mínima ha reducido su participación en el total, los supernumerarios la han aumentado. (Cuadro 10). Estos últimos han pasado del 2% al 22%. La carrera "general", o planta "Mínima", ha perdido importancia al lado de "Otras Carreras" y "Otros" (Supernumerarios).

Cuadro 10

ESTRUCTURA DE LA PLANTA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARTICIPACIONES (%) (Total nacional)

	Mínima	Otras Carreras	Trabajadores Oficiales	Vacantes	Otros	Total
1964	38	47	6	0	2	100
1970	34	50	4	0	12	100
1975	34	51	3	0	12	100
1980	30	47	2	0	21	100
1986	27	48	2	0	22	100

Fuente: Cuadro 9

La consecuencia obvia de esta tendencia es que las entidades adquieren mayor autonomía para contratar y, como corolario, el Gobierno Central pierde control[53].

Aquí encuentra plena validez la segunda hipótesis enunciada al comienzo del ensayo.

51. Hacen parte de éstas, la carrera docente, la carrera de los funcionarios de la seguridad social, la carrera penitenciaria, la carrera judicial, la carrera diplomática y consular, la carrera administrativa de la Contraloría General de la República y los funcionarios vinculados al SENA, al ICETEX, al Sistema Nacional de Salud y al Instituto Nacional de Cancerología.
52. El total del cuadro no incluye las vacantes.
53. Para compensar esta deficiencia administrativa, cuando el Estado desea regular el empleo, congela el monto global de la nómina.

B. La carrera administrativa

Para terminar, dos palabras acerca de la carrera administrativa. Creada por la Ley 165 de 1938[54], ha tenido un desarrollo muy incipiente.

Además del poco número de personas inscritas, el cumplimiento de los objetivos que se persiguen con ella ha sido muy reducido[55].

El actual Gobierno le ha dado un gran impulso a la carrera administrativa. Hasta 1984 únicamente había 9.000 personas inscritas. A raíz del Decreto 583/84, las solicitudes aumentaron considerablemente y en diciembre del 85 había 42.000 inscritos. Se espera que a finales de este semestre (I-86) el número de personas que hacen parte de la carrera llegue a 110.000.

De cumplirse esta meta, el cubrimiento sería del 73%. La población potencia de la carrera es de 150.000 funcionarios[56].

Aún si la inscripción fuese del 100%, la carrera administrativa únicamente cobijaría al 21% de los empleados de la Administración Pública y al 15% del total de servidores del Estado.

Finalicemos este capítulo afirmando, nuevamente, la incapacidad institucional del Estado para poder realizar una verdadera política salarial y de empleo en el sector público.

A las explicaciones que dimos en el primer capítulo sobre el comportamiento procíclico de la contratación, se agrega el limitado margen de acción que tiene el Gobierno, con la actual estructura administrativa, en caso de que optase por una determinada estrategia de empleo en el sector público.

---

54. Regulada, entre otras, por: Decreto Ley 2400 de 1968, 3074 de 1968, Decreto Reglamentario 1950 de 1973, Resolución No. 350 de 1982, Resolución No. 414 de 1982 y, recientemente, el Decreto 583 de 1984.
55. La regulación del nivel salarial es una de las metas que se ha propuesto la carrera. Por lo dicho en el capítulo anterior, aún estamos muy lejos del ideal formulado por el profesor Currie en 1952:
"La elaboración e implementación de un sistema general de clasificación de carreras, deberá ir acompañado por una formulación de una política y de un plan encaminado a uniformar los salarios y sueldos del servicio gubernamental. En efecto, un sistema uniforme de remuneración por medio del cual se garantice que dará igual retribución por un trabajo igual que se ejecute en circunstancias similares en todas las ramas de la Administración, representa uno de los principales beneficios del plan de clasificación y constituye, por sí solo, la razón más poderosa para que sea puesto en práctica". (Currie, 1952, p. 87).
56. Volviendo al Cuadro 9, el empleo correspondinte a la planta es de 163.096 personas en 1985. Si a esta cifra se le restan los niveles directivos, el total se reduce a 150.000.

Bibliografía

Appelbaum, (1978), "The Labor Market" en Eichner, *A Guide to Postkeynesian Economics*, p. 100-120, New York.

Ayala U., (1985). "Antiguos y nuevos problemas estructurales de empleo". *Economía colombiana*, No. 172-173, agosto-sept., p. 28-34.

Botero C., (1980), *Propuestas sobre descentralización en Colombia*. CIDER-FESCOL. Bogotá.

Chand S., (1984), "A Keynesian Fiscal Policy and the New Classical Macroeconomics". *Journal of Post Keynesian Economics*. Summer, vol. VI, No. 4, p. 509-521.

Contranal, (1985), *Informe financiero*, nov. 1985.

Currie L., (1952), *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno en Colombia*. Bogotá, Imprenta Nal.

D.A.S.C., (1986). *Evolución del empleo público en Colombia 1964-1982*. Bogotá.

Eichner, (1978). *A Guide to Post Keynesian Economics*. New York.

Gough I., (1982), *Economía política del estado del bienestar*. Ed. Blumen. Madrid.

Heller y Tait, (1983), *Government Employment and Pay: Some International Comparisons*. F.M.I., Washington.

Kalmanovitz S., Tenjo F., (1986), *La crisis financiera en Colombia: Anatomía de su evolución*. Controversia, No. 131. Bogotá.

Le Pen C., (1985), "Emplois Publics et Distribution des Revenus". *Revue Economique*, No. 4, juillet, p. 715-738.

Londoño J., (1985), "Evolución reciente del empleo y del desempleo urbano", *Economía colombiana*, No. 172-173, agosto-sept., p. 10-21.

McCombie, (1985), "Why cutting real wages will not necessarily reduce unemployment - Keynes and the postulates of the classical economics", *Journal of Post Keynesian Economics*. Winter, Vol. 8, No. 2, p. 233-248.

O'Connor, (1974), *La crisis fiscal del Estado*.

Anexo 1

Clasificación de las entidades del sector público

Con el fin de facilitarle al lector la comprensión de la clasificación de las entidades públicas, haremos a continuación un cuadro sinóptico con las categorías que se utilizan a lo largo del ensayo.

Seguimos la metodología del DANE.

1. Administraciones públicas.

1.1. Orden Nacional.

1.1.1. Nivel Central.
1.1.2. Nivel Descentralizado.
1.1.3. Entidades de Seguridad Social.

1.2. Orden Departamental. (Incluye Intendencias y Com.)

1.2.1. Nivel Central.
1.2.2. Nivel Descentralizado.
1.2.3. Entidades de Seguridad Social.

1.3. Orden Municipal

1.3.1. Nivel Central.
1.3.2. Nivel Descentralizado.
1.3.3. Entidades de Seguridad Social.

2. Empresas públicas no financieras.

2.1. Empresas Públicas Nacionales.
2.2. Empresas Públicas Departamentales, Intendenciales y Comisariales.
2.3. Empresas Públicas Municipales.

3. Instituciones financieras públicas.

3.1. Instituciones Monetarias.
3.2. Compañías de Seguros y Cajas de Pensiones.
3.3. Otras Instituciones Financieras.

Anexo 2

Descripción de las fuentes utilizadas para el cálculo del empleo y de los salarios

La metodología que utilizamos fue la misma seguida por DASC., (1986).

Las fuentes que sirvieron de base para el cálculo de empleo de la Administración Pública, orden nacional, fueron:

Hacienda, de allí se tomaron los datos de ejecución presupuestal y número de personas para los años 83 y 84. Las cifras correspondientes a 1985 y 1986 son presupuestadas. La ejecución refleja lo que efectivamente se gastó en servicios de personal y el número de personas vinculadas a cada entidad. En los cuadros que presentamos con base en Hacienda no aparece el empleo correspondiente a Otras Carreras. Su cubrimiento es más o menos del 33%. El valor corresponde a salarios (no se incluyen gastos de representación, viáticos y prima técnica).

Contraloría, los datos del 83 y 84 son ejecutados.

DASC, es la fuente para determinar el número de cargos según los decretos de planta.

Misma Entidad, se fue a la entidad cuando alguna de las fuentes anteriores no era suficiente o en el caso de ciertas carreras especiales.

El empleo de los órdenes departamental y municipal se obtuvo mediante encuesta realizada por el DASC a cada entidad.

Anexo 3

Estimación del empleo total del Estado

Según se explicó en los anexos 1 y 2, los datos que se presentan en este informe corresponden a la Administración Pública. Quedan por fuera las empresas públicas financieras y las empresas públicas no financieras.

Pero, además, el personal al servicio del Estado adscrito a las entidades agrupadas en la finalidad 200 (defensa) está subestimado.

Las cifras que presentamos a continuación no incluyen un cálculo del número de personas contratadas por el Estado bajo la modalidad de servicios técnicos y cubiertas bajo el rubro de inversión.

Para las estimaciones hicimos el supuesto que los salarios promedio pagados por las empresas públicas financieras y no financieras son más altos que los de Administración Pública. Esta hipótesis se fundamenta en dos consideraciones: De una parte, el Gobierno central, no puede controlar la remuneración global que reciben los trabajadores de estas empresas. Los decretos de planta sólo incluyen el sueldo básico. Por tal

razón, las empresas estatales tienen considerable autonomía para fijar el valor de los servicios personales. De otra parte, nos basamos en algunas comparaciones interinstitucionales.

Con base en estos criterios se puede tener una primera aproximación al número de funcionarios públicos.

A continuación presentamos los resultados de dos estimaciones. La columna de la derecha se basa en el supuesto que no hay diferencia en la remuneración promedio entre la Administración Pública y las empresas públicas (financieras y no financieras). La columna de la izquierda supone que el ingreso promedio de los empleados de la Administración Pública es inferior en 8.5%.

Como estos datos todavía son provisionales, el lector deberá considerarlos como meramente indicativos.

1976	725.233	774.236
1977	759.064	810.315
1978	787.879	841.107
1979	829.752	885.707
1980	874.117	933.152
1981	891.337	951.538
1982	909.015	970.378
1983	913.065	974.746
1984	918.047	980.106
1985	913.359	975.107
1986	915.307	977.112

Capítulo 12
Formas de empleo no sujetas al régimen laboral: empleo temporal y subcontratación

*Alberto Corchuelo R**

I. Introducción

El objetivo de este estudio es el de analizar la magnitud, evolución y determinantes del empleo temporal así como el papel que desempeña en el funcionamiento de los mercados de trabajo. De acuerdo con lo contemplado en el régimen laboral colombiano, este tipo de empleo se define aquí como aquél que está sujeto a una relación contractual a término fijo ya sea con las unidades económicas que utilizan directamente los servicios de trabajo o con aquellas que sirven de intermediarias (Agencias de Servicios Temporales de Empleo, AST).

Como un componente del empleo temporal, el estudio también se referirá al fenómeno de la "subcontratación", término que se reserva aquí a las demandas de trabajo que se originan en aquellas unidades económicas que contratan externamente determinados servicios de la producción propios de las actividades normales que realizan.

El análisis se efectuará con base en la información derivada de las Encuestas de Hogares realizadas por el DANE para las cuatro grandes ciudades del país. Tendrá como referencia empírica a aquel componente de la fuerza de trabajo que declara considerarse como trabajador temporal. En cuanto a la subcontratación, el análisis acerca de su comportamiento se restringirá a la industria manufacturera, sector sobre el cual se cuenta con información relativamente amplia a través de las Encuestas Manufactureras del DANE.

---

* En colaboración con Luis Carlos Burbano y Adolfo León Cobo.

II. Modalidades de trabajo temporal de acuerdo con el régimen laboral

Las relaciones contractuales de trabajo que adoptan la forma temporal, no todas ellas determinadas por la subcontratación, están contempladas en el régimen laboral colombiano (Código Sustantivo del Trabajo) y por tanto, están sujetas a dicho régimen.

Esto no supone que lo establecido en el régimen laboral en cuanto a una serie de beneficios, prestaciones sociales, de que gozan los trabajadores temporales se cumplan efectivamente. Lo más probable es que precisamente la posibilidad de evadir algunos costos laborales constituya un factor que induce su utilización.

De acuerdo con el Código de Trabajo, las distintas modalidades de empleo temporal pueden clasificarse en dos grandes grupos: el primero, constituido por los trabajadores temporales contratados directamente por las empresas; el segundo, por los trabajadores temporales contratados a través de contratistas independientes (Agencias Temporales de Empleo).

Las modalidades del primer grupo están conformadas por:

1. Contratos de Trabajadores Ocasionales o Transitorios. Contratos de un mes y destinados a labores distintas a las normales de la empresa.
2. Contratos a Término Fijo. Contratos de menos de un año y destinados a labores ocasionales, reemplazo temporal de trabajadores, requerimientos determinados por incrementos en la producción y, labores relacionadas con el servicio de transporte o venta de la producción. También, para la realización de una obra y cuyo tiempo está definido por la duración de ésta.
3. Contratos de Trabajadores a Domicilio (pueden recaer sobre unidades familiares). Contratos destinados a la realización de ciertas fases del proceso de producción por fuera de la unidad productiva. Estos trabajos generalmente son remunerados mediante salarios a destajo.

El segundo grupo de trabajadores temporales, constituido por el contratado a través de agencias independientes, Agencias Temporales de Empleo, no determinan una relación contractual entre la empresa que utiliza los servicios de trabajo y los trabajadores. Las relaciones de la unidad que utiliza los servicios de trabajo se establecen con la empresa que contrata estos servicios. Para esta última, los trabajadores contratados son a término fijo en tanto que para la que utiliza los servicios no tienen ningún término; tan solo el determinado por la relación con la agencia contratista.

Por definición, estas modalidades de empleo temporal entran a conformar un mercado de trabajo particular altamente flexible a las fluctuaciones del nivel de actividad económica que en principio puede considerarse el factor que induce las demandas de este tipo de empleo. Naturalmente, este mercado de trabajo se encuentra también alimentado por todas las demandas originadas en factores distintos a los contemplados en la legislación laboral o que no se ciñen a las normas establecidas y que generalmente provienen de las pequeñas unidades económicas (microempresas), no sometidas a esta legislación o que la evaden.

Al tener en cuenta el fenómeno de la subcontratación, también cabrían en él los trabajadores por cuenta propia y los asalariados, incluso que declaran ser permanentes, cuyo nivel de ocupación está regido por las demandas de carácter temporal de servicios de producción generadas en unidades económicas distintas a aquéllas en donde realizan su actividad laboral.

III. Empleo temporal

A. Su magnitud y evolución

Considerando tanto la fuerza de trabajo asalariado como los trabajadores independientes ocupados, el empleo temporal llegaba a representar en junio de 1984 un 16.2% del empleo total en los cuatro grandes centros urbanos del país. Dentro de los asalariados este porcentaje se reducía a un 13.4% en tanto que al excluir a los asalariados del sector público, esta cifra alcanzaba a un 15.5% (ver Cuadro 1).

Concentrando la atención en el comportamiento del empleo de los trabajadores asalariados privados, los cuales están sujetos a una relación contractual, en el período 1976-1983 no se advierte ninguna tendencia definida en su evolución. Hasta el primer semestre de 1983, su participación en el empleo total fluctuaba alrededor de un porcentaje del 11% aunque, dado su propio carácter, manifestando estacionalidades.

Cuadro 1

COMPOSICION EMPLEO ASALARIADO URBANO (CUATRO CIUDADES)

	Empleo Temporal Total / Empleo Total (%)	Empleo Temporal Privado / Empleo Privado Total (%)
Junio 1977	9.2	10.8
Junio 1978	9.8	11.4
Junio 1979	9.0	10.6
Junio 1980	8.6	9.7
Junio 1981	10.3	11.8
Junio 1982	10.5	12.0
Junio 1983	10.1	11.6
Septiembre 1983	11.7	13.5
Junio 1984	13.4	15.5

Fuente: Cálculos obtenidos a partir de las Encuestas Hogares (DANE). Se utilizaron factores de expansión construidos por la Misión de Empleo.

Por tanto, el empleo temporal no constituye un fenómeno de reciente aparición en los mercados de trabajo ni tampoco su desarrollo manifiesta una tendencia definida; más bien aparece sometido a fluctuaciones más allá de los estacionales, cuyo origen habría que precisar.

Sin embargo, a partir del tercer trimestre de 1983 se produce un súbito y acelerado cambio en la composición del empleo asalariado privado. En efecto, en este trimestre el empleo temporal alcanza a un 13.5% del empleo total asalariado privado, superando ampliamente los índices logrados hasta ese entonces. A partir de este trimestre, el empleo temporal continúa manifestando una gran dinámica para colocarse en un porcentaje superior al 15%.

Durante este período, tercer trimestre de 1983 y primero de 1985, el empleo total asalariado privado logra recuperarse después de un período de estancamiento o de lánguido e inestable crecimiento. Esta recuperación se canalizó exclusivamente a través del empleo temporal sin que el permanente manifestase algún signo significativo de expansión. De allí el cambio tan brusco en la composición del empleo asalariado (ver Gráfica 1).

En relación con el empleo público, el empleo temporal representa una cifra de escasa importancia (absoluta y relativa), manteniendo una participación más o menos constante (alrededor de un 2.7%) a lo largo del período 1976-1985.

Los trabajadores independientes (no asalariados) de carácter temporal, escapan al análisis de este estudio ya que no corresponden a una situación contractual y desde el punto de vista de las demandas y ofertas de trabajo, este tipo de empleo responde a motivaciones diferentes a aquéllos que afectan al empleo asalariado. No obstante, como se comentará posteriormente, en la medida que un cierto componente de los trabajadores independientes (permanentes o temporales) constituyen una forma disfrazada de empleo asalariado, hacen parte, vía la subcontratación, del ejército de trabajadores temporales asalariados.

B. Composición por tamaño de empresas y sectores

Las demandas de fuerza de trabajo temporal provienen de unidades económicas de distinto tamaño, aunque es relativamente más importante en las denominadas microempresas (unidades que emplean diez o menos trabajadores). En junio de 1984 este tipo de empleo representaba alrededor de un 25% del empleo total en las microempresas. En la gran empresa por su parte, este porcentaje se reduce a un 9%. (Ver Cuadro 3).

Naturalmente, dada la mayor participación de la ocupación en las empresas del sector moderno, este sector concentra un elevado porcentaje del empleo temporal generado (47%). Las empresas que emplean entre dos y cinco trabajadores, tienen a su vez una gran contribución en la generación del empleo temporal, concentrando un 36.1% de la totalidad de este tipo de empleo asalariado.

Estos resultados confirman la idea de que las pequeñas empresas (microempresas) enfrentan mercados laborales más flexibles en cuanto al enganche y despido de trabajadores ajustando con gran celeridad sus demandas de trabajo a los niveles de

Cuadro 2

COMPOSICION EMPLEO ASALARIADO A NIVEL SECTORIAL (CUATRO CIUDADES)

	Manufactura (%)		Construcción (%)		Comercio (%)		Servicios Personales (%)		Otros (%)	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Junio 1977	7.0	25.0	32.7	25.1	8.0	16.0	6.5	17.6	9.2	16.2
Junio 1978	7.5	24.5	36.2	21.7	9.2	17.3	8.2	21.6	8.0	15.0
Junio 1979	6.9	25.5	29.6	19.6	8.7	16.7	8.0	22.6	7.7	15.6
Junio 1980	7.4	27.6	23.0	14.6	8.2	18.2	7.4	21.4	8.4	18.1
Junio 1981	8.5	25.0	24.5	22.2	9.5	17.7	8.1	20.3	8.4	14.8
Junio 1982	8.6	24.0	30.7	21.2	10.4	19.7	8.0	19.1	9.1	16.0
Junio 1983	8.5	23.3	33.1	20.0	9.7	19.3	7.6	19.4	9.1	17.8
Junio 1984	10.6	25.8	38.6	23.9	10.8	18.4	8.0	17.7	8.9	14.2
Septiembre 1984	12.1	26.6	40.9	22.0	13.4	17.3	9.6	18.1	10.3	15.5
Marzo 1985	13.2	28.9	28.1	19.0	9.4	18.2	9.0	16.9	12.3	17.0

(1) Participación empleo temporal en el empleo total del sector.
(2) Participación empleo temporal del sector en el total de empleo asalariado temporal.

Fuente: Cálculos realizados a partir de las Encuestas de Hogares del DANE utilizando factores de expansión de la Misión de Empleo.

actividad productiva. Sin embargo, a juzgar por esta información, la flexibilidad de los mercados de trabajo que otorga el empleo temporal no es propio exclusivamente de la microempresa. El componente relativo de este tipo de empleo en la gran empresa así lo demuestra.

Infortunadamente, la información estadística no permite determinar la evolución del empleo temporal a nivel de tamaño y verificar un específico comportamiento de este empleo en la gran empresa. Así, no es posible precisar si el brusco incremento en el empleo temporal que se observa a partir del tercer trimestre de 1983 se origina más en la gran empresa o si sencillamente es un fenómeno generalizado.

Su origen depende obviamente del sector en donde la expansión del empleo haya sido más intensa (microempresa o gran empresa). Si la contribución a dicha expansión fue relativamente equilibrada, como probablemente aconteció, lo más factible es que el brusco cambio se haya manifestado más en las unidades económicas de mayor tamaño.

A nivel sectorial, y como era de esperar, es en el sector de la construcción donde el empleo temporal logra una mayor participación aunque su contribución al total de empleo asalariado de este tipo no es muy elevado (ver Cuadro 2). La misma naturaleza de la actividad de la construcción impone la contratación de trabajadores a término fijo, durante la realización de la respectiva obra, y de allí la importancia de este tipo de empleo en esta actividad productiva.

Cuadro 3

PARTICIPACION DEL EMPLEO TEMPORAL ASALARIADO SEGUN TAMAÑOS DE LAS EMPRESAS (CUATRO CIUDADES - JUNIO 1984)

	Tamaño				
	Trabajador Solo	2-5 Trabajadores	6-10 Trabajadores	11 o más Trabajadores	Total
Empleo Total Tamaño/ Empleo Total (%)	2.2	17.9	11.9	69.8	100.0
Empleo Temporal Tamaño/ Empleo Total Tamaño (%)	25.0	27.1	29.1	9.0	12.4
Empleo Temporal Tamaño/ Empleo Temporal Total (%)	4.1	36.1	12.9	47.0	100.0

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Hogares DANE etapa 44 (Tabulados Especiales Misión de Empleo).

El examen del comportamiento del empleo temporal a nivel sectorial, permite aclarar en mayor grado el origen del repentino cambio en la composición del empleo asalariado que se observa a partir del segundo semestre de 1983.

Este cambio en la composición según tipo de empleo se asocia a modificaciones en la composición sectorial del empleo temporal. De hecho, los incrementos que se observan en el empleo temporal sobrevienen en una elevada proporción de los sectores de la construcción y la manufactura, sectores que en conjunto contribuyeron en un 87% a la expansión del empleo temporal que se presentó entre el segundo y el tercer trimestre de 1983.

De esta forma, la ampliación del empleo asalariado total ocurrido en este período y que tuvo su origen básicamente en los dos sectores mencionados, se manifestó a través del "enganche" de fuerza de trabajo bajo contratos temporales.

A partir de este momento el empleo temporal si bien logra expandir su participación en el empleo total, lo hace de manera más moderada como tendiendo a estabilizarse tanto a nivel global como sectorial.

C. Sus determinantes

Como se observa en la Gráfica 1, el empleo asalariado privado temporal está sometido a intensas fluctuaciones que en cierto grado corresponden a variaciones estacionales. Pero independientemente de estas estacionalidades, el ritmo de actividad económica parece constituir el factor determinante de las demandas de empleo temporal. En efecto, por el propio carácter del empleo puede suponerse que los cambios en dicho ritmo encuentran una respuesta inmediata en las demandas de trabajo temporal.

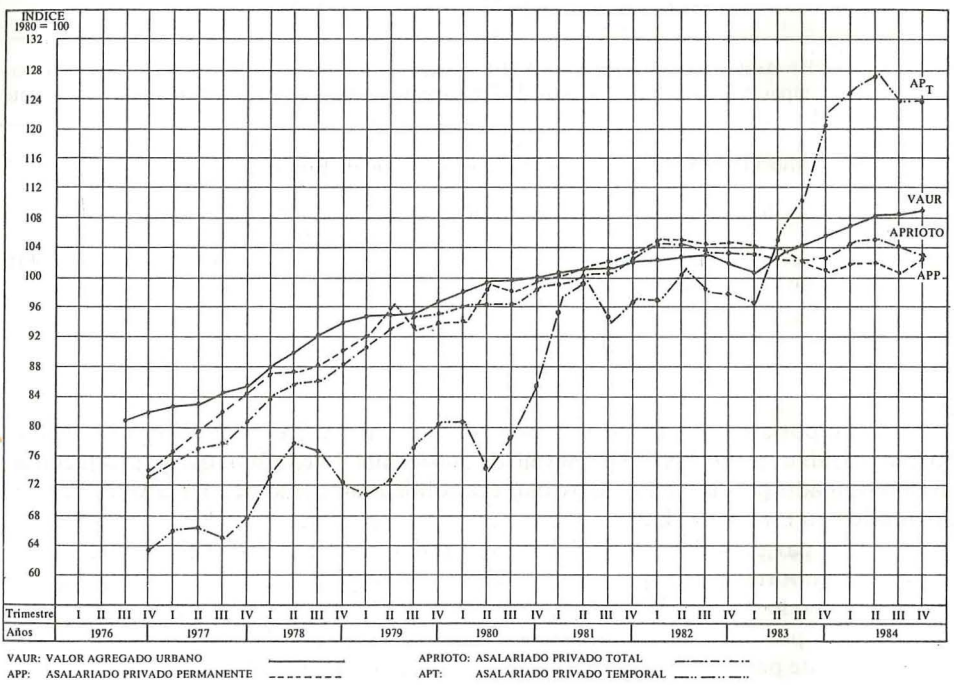
Esta apreciación se confirma al estimar las elasticidades producto-empleo tanto del empleo asalariado privado permanente como del temporal. Para este último tipo de empleo, la elasticidad estimada alcanza un elevado valor, superior a dos (ver Ecuación 5 del Cuadro 4), demostrando el ajuste inmediato que tienen las demandas de este tipo de empleo ante variaciones en el nivel de actividad. Al incluir el empleo temporal del sector público, tal elasticidad se reduce a consecuencia de la estabilidad de este tipo de empleo en este sector.

Las elasticidades producto-empleo del empleo asalariado privado total y permanente por su parte, son más reducidas, cercanas a uno, expresando la estabilidad de este tipo de demandas de trabajo frente a la actividad económica. (Ver Gráfica 1).

El ajuste inmediato de las demandas de empleo temporal se advierte más claramente al estimar elasticidades de corto y largo plazo (mediante el método de Koyck-ver Ecuación 4 Cuadro 4). Los resultados muestran que las demandas de empleo temporal responden exclusivamente a las variaciones del producto de corto plazo.

Gráfica 1

EMPLEO TOTAL ASALARIADO PRIVADO (TEMPORAL - PERMANENTE)
Y VALOR AGREGADO URBANO



Cuadro 4

EMPLEO ASALARIADO URBANO (CUATRO CIUDADES): ELASTICIDADES PRODUCTO-EMPLEO

Ecuación	Variable Dependiente	Constante	Producto	Salarios Reales	R^2	D.W.
(1)	ATOP	−1.28	1.05	0.22	0.92	1.05
		(−4.24)	(6.78)**	(1.64)		
(2)	ATEP	−6.23	2.48	−0.15	0.73	1.03
	(1977-1984)	(−5.33)	(4.17)**	(−0.28)		
(3)	ATEP	−3.95	1.67	0.16	0.68	
	(1977-1982)	(−3.43)	(3.31)**	(0.35)		
(4)	ATEP	−6.73	$2.72^a - 2.14^b$		0.73	1.07
		(−4.14)	(3.09)** (3.53)**			
(5)	ATETO	−6.26	2.18	0.15	0.71	
		(−4.85)	(3.42)**	(0.28)		
(6)	APEP	−0.56	1.075	0.43	0.83	1.2
	(1977-1984)	(−1.29)	(5.21)**	(0.23)		
(7)	APEP	−1.82	1.31	0.07	0.91	
	(1977-1982)	(−4.59)	(7.6)**	(.48)		
(8)	APEP	−0.125	$0.63^a - 1.03^b$		0.85	2.26
		(−0.29)	(3.17)** − (5.87)**			
(9)	APETO	0.12	0.70	0.28	0.88	
		(0.377)	(4.44)**	(2.09)		

Símbolos: ATOP = Asalariado Total Privado; ATEP = Asalariado Temporal Privado; ATETO = Asalariado Temporal Total; APEP = Asalariado Permanente Privado; APETO = Asalariado Permanente Total.

a = Corto Plazo; *b* = Total (Estimados por el método de Koyck).

(**) Significativo al 99%. Ecuaciones doble logarítmicas.

Fuente: Cálculos con base Encuesta de Hogares (DANE). Los datos de producto son los estimativos del PIB Trimestral - Misión de Empleo.

Un comportamiento distinto se constata en las demandas de empleo permanente. En éstas se advierte un proceso paulatino de ajuste ante los cambios que se producen en un determinado período en la actividad económica, inducido por los niveles previos alcanzados en esta actividad.

De otra parte, la elasticidad del empleo asalariado temporal se encuentra afectada por el comportamiento que adopta este tipo de empleo a partir del tercer trimestre de 1983. Como lo muestra la Gráfica 1, la acelerada expansión del empleo temporal que toma lugar a partir de este trimestre coincide con la recuperación económica que se produce en este período después de una larga recesión. Lo particular de esta recupera-

ción en la actividad económica es que la incorporación de empleo temporal sostuvo un ritmo estable y creciente hasta tal punto que, como ya se mencionó, la recuperación del período 83-84 se tradujo, en un elevado porcentaje, en una mayor demanda de trabajo temporal induciendo cambios en las elasticidades producto-empleo temporal y permanente, reduciendo esta última e incrementando la primera (ver Ecuaciones 3-7 Cuadro 4).

¿Qué factores fueron los determinantes de este cambio en las elasticidades producto-empleo y de la mayor propensión de los empresarios hacia la utilización de fuerza de trabajo temporal?

Este comportamiento refleja la influencia que tiene la Legislación Laboral sobre las demandas de trabajo, en la medida que intenta consagrar el principio de estabilidad del trabajo mediante el establecimiento de contratos a término indefinido. Los costos, fricciones o inflexibilidades que esto implica para los empresarios los induciría a efectuar contratos a término fijo.

Sin embargo, en la influencia de la Legislación habría que tener en cuenta las peculiaridades que presentan las demandas de empleo temporal en el sector de la construcción y en el sector informal (microempresas), sectores donde predomina este tipo de empleo.

Así, en el sector de la construcción un gran componente de las demandas de empleo se efectúan a través de contratos a término fijo, cuyo tiempo está definido por la duración de la obra. En estas circunstancias la Legislación Laboral poco o nada tiene que ver con las demandas de empleo temporal. Más bien la naturaleza misma de la actividad así como su ritmo son los factores que deciden la contratación de este tipo de empleo.

En la microempresa por su parte, es bien conocido el hecho de que las normas laborales tradicionalmente se evaden o sencillamente no la cobija el régimen laboral. Las demandas de empleo temporal obedecen aquí estrictamente a los cambios en los niveles de actividad económica.

La influencia de la Legislación Laboral sobre las demandas de empleo temporal se restringe por tanto a las empresas del denominado sector formal o moderno de la economía, excluyendo de éste la actividad de la construcción.

La Legislación Laboral, salvo en el sector de la construcción y en otro tipo de actividades cuya duración está definida, permite la celebración de contratos a término fijo para una serie de casos específicos, de carácter coyuntural e inesperado. De acuerdo con esto, los incrementos en el empleo temporal se presentarían de "una vez", cuando se operan cambios bruscos e inesperados en los niveles de producción. Lograda la estabilidad no habría por qué esperar expansiones en las demandas de empleo temporal.

Ciertos cambios en los mercados de trabajo, introducidos a través de la AST, probablemente alteraron el comportamiento de las demandas de trabajo. La presencia de estos contratistas independientes que sirven de enlace entre las demandas y ofertas de trabajo, permiten precisamente la celebración de contratos a término fijo independientemente de los casos específicos que señala el régimen laboral y que se traduce en la posibilidad de emplear fuerza de trabajo bajo estas modalidades en forma permanente.

Aunque este tipo de contratistas independientes, distintos a las bolsas de empleo, están contemplados desde tiempo atrás en el Código Sustantivo del Trabajo, su presencia y desarrollo tan solo adquiere importancia en la década del setenta y

especialmente a partir de los años ochenta. La información disponible sobre vinculación de fuerza de trabajo a través de las AST no permite observar su comportamiento en el tiempo; sin embargo las cifras correspondientes a 1983 y 1984 (ver Cuadro 5) permiten deducir que su importancia absoluta y relativa alcanza cierta notoriedad en estos años.

En estas condiciones, el funcionamiento de las AST abrió una nueva vía por donde se canalizaron las demandas de trabajo al permitir una constante utilización de fuerza de trabajo temporal más allá de los casos particulares ya mencionados y probablemente constituyen el factor institucional que operó en la alteración de las elasticidades producto-empleo de las demandas de trabajo temporal y permanente. Esta vía se hizo más expedita precisamente en el año de 1983, a raíz del Decreto 1433 de dicho año que consagró el carácter de Contratistas Independientes a las AST y no simplemente de intermediarios (bolsa de empleo), papel que también desempeñan en el mercado de trabajo.

Cuadro 5

TRABAJADORES COLOCADOS POR AGENCIAS TEMPORALES

Sector de Actividad	(1) 1983	%	(2) 1984	%
Agropecuario	1.822	3.1	1.078	1.4
Minería	1.834	3.1	1.434	1.9
Manufacturera	39.695	67.0	51.174	67.0
Electricidad, gas, agua	964	1.6	1.436	1.9
Transporte	3.382	5.7	4.448	5.8
Finanzas	1.810	3.1	2.947	3.9
Otros	8.565	14.5	11.859	15.5
TOTAL	59.196	100.0	76.366	100.0

(1) Primer trimestre calculado con base en información de 112 agencias.
(2) Primer trimestre calculado con base en información de 180 agencias.

Fuente: SENALDE.

Como intermediarias en los mercados de trabajo, las AST tornan más transparente dichos mercados al tiempo que los hacen más ágiles y flexibles ante cambios en los niveles de actividad permitiendo un rápido ajuste a través de cantidades. La transparencia que otorgan a los mercados de trabajo los hace más homogéneos en términos de

salario y calidades de la fuerza de trabajo, al cumplir las AST el papel que desempeñaban los mercados internos de las empresas en el proceso de selección y capacitación de personal (particularmente en el enganche de nuevo personal). En la práctica la vinculación de fuerza de trabajo a través de las AST significa una ampliación del período de prueba que determina la ley para la contratación a término indefinido, ampliación que está decidiendo el cambio en la composición del empleo.

De esta forma, el inusitado auge de la contratación de empleo temporal que se advierte en la recuperación económica que tiene lugar a partir del segundo semestre de 1983 puede mirarse como un proceso de búsqueda de una mayor flexibilidad en los mercados de trabajo y de optimización en la selección y utilización del factor trabajo por parte de los empresarios.

En esta perspectiva de análisis no habría por qué pensar que el auge del empleo temporal y el relativo estancamiento del permanente, obedecen a una tendencia indefinida hacia la sustitución de este último tipo de empleo por el primero. Más bien, a una especie de acomodamiento de los mercados de trabajo a nuevas condiciones que otorgan agilidad, flexibilidad y racionalización en la utilización del factor trabajo por parte de los empresarios.

No obstante la influencia de estas circunstancias sobre las demandas de trabajo temporal, también hay que reconocer que la forma y momento en que se dio la recuperación económica, súbita, relativamente acelerada y después de una larga e intensa recesión, incidió en la expansión del empleo temporal, particularmente en la industria manufacturera. (Como se verá posteriormente).

Como se mencionó antes, las demandas de empleo permanente presentan un ajuste paulatino a las condiciones o ritmos de actividad económica, operando en ellas un proceso de expectativas adaptativas y en donde los niveles de producción, más que sus cambios, desempeñan el papel relevante. Independientemente de la Legislación Laboral, los empresarios tan solo estarán dispuestos a vincular fuerza de trabajo permanente cuando sus expectativas respecto a la actividad económica sean favorables y estables. Bajo tal comportamiento, es evidente que en el momento que se presenta la recuperación las expectativas de los empresarios no eran muy favorables, teniendo un carácter sorpresivo dicha recuperación. Adicionalmente, la larga e intensa recesión obligó a los empresarios a emprender una racionalización en el empleo del factor trabajo, cuyo proceso no iría a suspenderse inmediatamente durante las primeras manifestaciones de recuperación.

El carácter sorpresivo de la recuperación, así como la racionalización indujo a los empresarios a incorporar fuerza de trabajo temporal, como lo constata la elasticidad producto-empleo de corto plazo de este tipo de empleo cuyo elevado valor demuestra una respuesta acelerada ante los cambios en el ritmo de actividad económica. Este comportamiento muestra evidentemente la racionalidad de los empresarios en la contratación de fuerza de trabajo permanente, no sujeta a los vaivenes de la actividad económica y sí a las expectativas respecto al curso futuro de la producción.

En estas circunstancias, podría esperarse que una vez estabilizada la actividad productiva a ritmos relativamente elevados así como las relaciones entre el crecimiento esperado de la producción por parte de los empresarios y el efectivamente observado, el empleo temporal tienda a reducirse y a expandirse el permanente pero dentro de una nueva composición.

Aunque con la evidencia disponible hasta ahora resulta aventurado pronosticar el curso futuro del empleo temporal, parece razonable suponer que tanto las expectativas de los empresarios como el acomodamiento de los mercados de trabajo ya señalado están actuando sobre las demandas de trabajo temporal y permanente.

En este sentido, habría que esperar en los distintos sectores de actividad económica urbana una nueva composición del empleo asalariado según carácter temporal y permanente, que ya se está produciendo pero cuyos límites resulta difícil precisar. Una vez alcanzada esta composición "óptima", se normalizarían las demandas de empleo temporal y permanente[1] atendiendo a los niveles de actividad, a sus cambios y a las expectativas de los empresarios.

Sin embargo, se aduce también que los cambios que se están produciendo en la composición del empleo asalariado en favor del temporal, es en gran parte resultado de los costos salariales, particularmente prestaciones sociales extralegales, que significa la contratación de empleo permanente (a término indefinido) y también, en ciertos casos (en empresas de tamaño crítico medio), por el afán de los empresarios de evitar la formación de sindicatos.

Aunque es probable que estos factores estén operando en algún grado, especialmente el relativo a la retroactividad de las cesantías parcialmente liquidadas[2], estas apreciaciones atribuyen a los costos salariales una exagerada importancia en el comportamiento de las demandas de trabajo que no se corresponde con lo que la evidencia muestra para el caso colombiano. Más aún, tales apreciaciones olvidan que la vinculación de fuerza de trabajo a través de las AST tiene un costo relativamente elevado para las mismas empresas.

Más probable es que el período de prueba determinado por el régimen laboral que impone cierta inflexibilidad al igual que la necesidad de contar con mecanismos más ágiles y eficientes en el proceso de selección de personal, sean los factores que estén induciendo a las empresas a contratar fuerza de trabajo a través de las AST.

IV. El empleo temporal a nivel sectorial

Como se mencionó inicialmente, el empleo asalariado temporal logra una relativa importancia en los sectores de la construcción y de la industria manufacturera. También, es en estos dos sectores en donde los cambios en la composición del empleo, que se producen en el año 83, manifiestan mayor intensidad y que en definitiva son los que en últimas contribuyen al cambio en la composición global del empleo asalariado

1. Esta nueva composición expresaría un desplazamiento hacia adelante de la función de demanda de trabajo temporal y un desplazamiento hacia atrás de la de trabajo permanente. La nueva composición "óptima" alcanzada supone que no es resultado de cambios en la composición sectorial del empleo de acuerdo con la intensidad de empleo temporal. Por ejemplo, por una creciente participación en el empleo total del empleo generado en la microempresa, sector intensivo en empleo temporal. Estaría más bien determinada por la longitud del período de prueba deseado.
2. En los contratos con las AST, las cesantías causadas se liquidan mensualmente definitivamente.

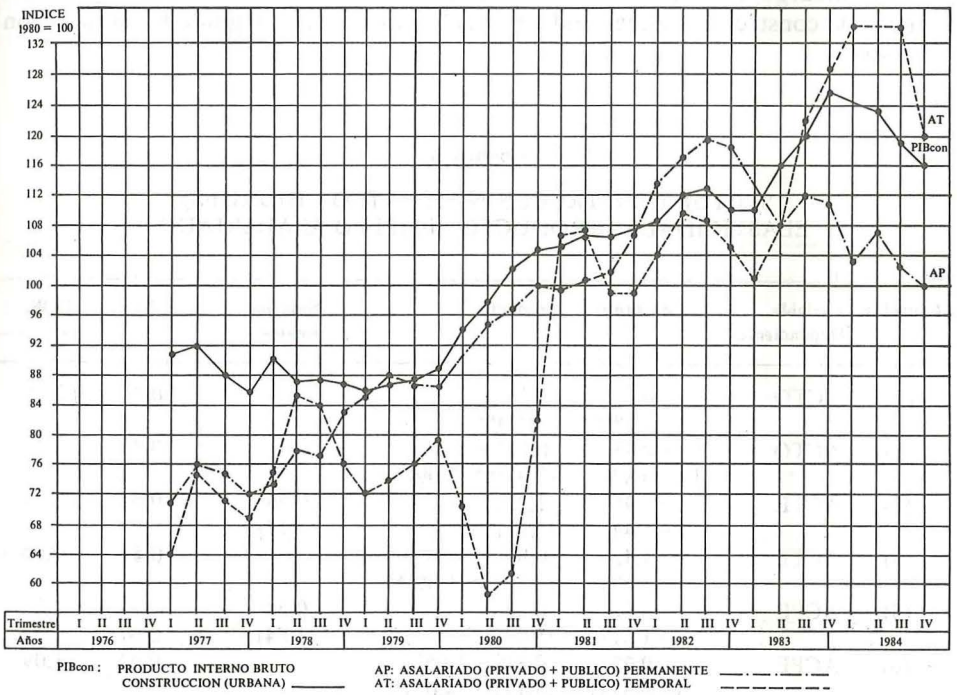
urbano según el carácter temporal o permanente de éste. Por estas razones el análisis se restringe aquí a estos dos sectores[3].

A. Sector de la construcción

Por la propia naturaleza de la actividad, el empleo temporal siempre ha tenido una participación relativamente elevada en el empleo total asalariado que genera el sector (alrededor de un 35%), aunque sometida a fuertes fluctuaciones.

Gráfica 2

SECTOR DE LA CONSTRUCCION
EMPLEO ASALARIADO (TEMPORAL - PERMANENTE) PIB Construcción



3. En otros sectores, como en el de servicios, se han presentado cambios en favor del empleo temporal como resultado de innovaciones tecnológicas (servicios profesionales) o por la constitución de empresas que prestan bajo modalidades asalariadas ciertos servicios (de vigilancia, por ejemplo).

Tales fluctuaciones en la composición del empleo están decididas por la actividad económica como lo revelan las elasticidades producto-empleo temporal y permanente (ver Ecuaciones 3-5 Cuadro 6). Los cambios en la actividad económica producen de inmediato enganches o despidos de fuerza de trabajo temporal que determinan modificaciones en la composición del empleo, más en la medida que la actividad de la construcción está sometida a bruscas y cíclicas variaciones.

En este sector, por razones ya aludidas, no habría por qué esperar una tendencia hacia una nueva composición del empleo. En realidad, éste enfrenta uno de los mercados de trabajo más flexibles sin que la Legislación Laboral afecte su comportamiento.

En estas circunstancias, el cambio que se opera en la composición del empleo a partir del tercer trimestre de 1983, obedece más al comportamiento de la actividad de la construcción. Como se observa en el Cuadro 2, hay períodos en donde los cambios en la composición del empleo han sido más intensos. Por estos motivos, la elasticidad producto-empleo temporal no registra un elevado valor sin estar afectada por lo ocurrido en dicho período.

Sin embargo, es probable que cambios técnicos operados en el sector, particularmente en la construcción de vivienda, estén afectando en cierto grado la composición del empleo.

Cuadro 6

SECTOR CONSTRUCCION - (CUATRO CIUDADES)
ELASTICIDADES PRODUCTO - EMPLEO ASALARIADOS

Ecuación	Variable Dependiente	Constante	Producto	Salarios Reales	R^2	D.W.
(1)	ACTO	−0.815	1.16		0.70	1.56
		(−1.28)**	(8.44)**			
(2)	ACTO	−0.43	$0.55^a - 1.19^b$		0.81	2.21
		(−0.82)	(2.97)** (7.09)**			
(3)	ACTE	−3.956	1.27	0.56	0.41	1.53
		(−1.44)	(3.21)**	(0.77)		
(4)	ACTE	−1.42	$0.89^a - 1.50^b$		0.49	2.04
		(−1.00)	(2.39)** (5.89)**			
(5)	ACPE	−1.82	0.82	0.54		
		(−1.61)	(5.09)**	(1.84)	0.67	1.33
(6)	ACPE	−0.25	$0.81^a - 1.05^b$		0.63	1.09
		(−0.379)	(3.12)** (4.03)**			

Símbolos: ACTO = Asalariado Total; ACTE = Asalariado Temporal; ACPE = Asalariado Permanente

a = Corto Plazo; b = Total (Método de Koyck)
(**) Significativo al 99%. Ecuaciones doble logarítmicas.

Fuente: Las mismas Cuadro 4.

B. Sector manufacturero

La industria manufacturera se constituye en la actividad productiva que más contribuye a la generación de empleo temporal asalariado en los cuatro grandes centros urbanos, advirtiéndose en los últimos años una cierta tendencia a incrementar dicha contribución. (Ver Cuadro 2).

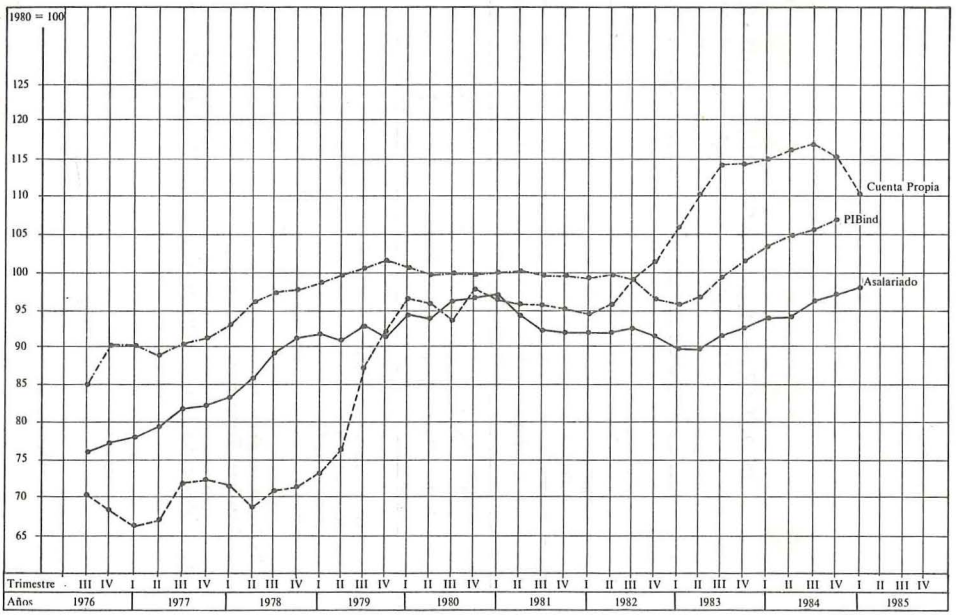
En estas cuatro ciudades, el empleo temporal asalariado, público y privado, representaba en junio de 1984 un 12% del empleo total asalariado, alcanzando mayor importancia en las pequeñas empresas (microempresas). (Ver Cuadro 7).

Como se observa en las Gráficas 3 y 4 a partir de 1983 se produce una permanente y acelerada expansión del empleo temporal, sugiriendo un posible efecto sustitución de empleo permanente por temporal. Así mismo, a partir de 1981 se manifiesta una tendencia hacia un cambio en la composición del empleo la cual se acelera en el segundo semestre de 1983.

Estos cambios bien pueden ser explicados por las respectivas elasticidades producto-empleo temporal y permanente, las cuales, al igual que para el conjunto del

Gráfica 3

EMPLEO ASALARIADO Y CUENTA PROPIA
MANUFACTURERO 4 CIUDADES. H. E



Cuadro 7

INDUSTRIA MANUFACTURERA - DISTRIBUCION EMPLEO PERMANENTE Y TEMPORAL SEGUN TAMAÑO EN LAS EMPRESAS Y POSICION OCUPACIONAL (%)

Empleo Cuenta Propia			Empleo						Asalariado						Total		Total
			(1)			(2)			(3)			(4)					
P	T	Total	P	T	Total	P	T	Total	P	T	Total	P	T	Total	P	T	
17.0	3.7	20.1	0.4	0.6	00.5	11.1	21.2	12.6	8.6	8.4	8.6	62.7	33.1	58.1	100.0	100.0	100.0
71.9	28.1	100.0	80.0	20.0	100.0	74.3	25.7	100.0	85.0	15.0	100.0	91.3	8.7	100.0	84.0	16.0	100.0

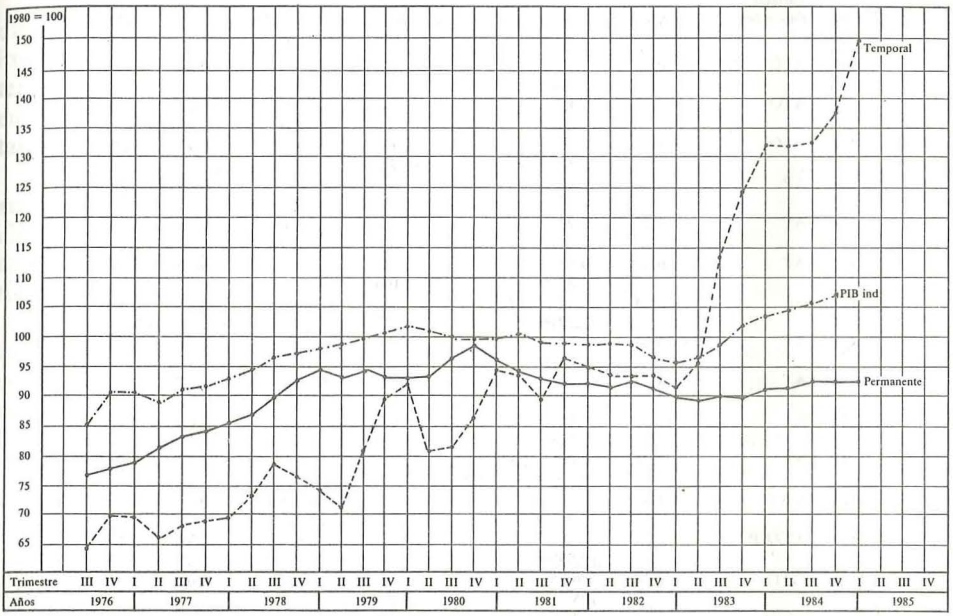
(1) Empresas un solo trabajador.
(2) Empresas entre 2 y 5 trabajadores.
(3) Empresas entre 6 y 10 trabajadores.
(4) Empresas con más de 10 trabajadores.

P = Trabajadores Permanentes
T = Trabajadores Temporales

Fuente: Cálculos con base Encuesta de Hogares - DANE - EH - 44 y factores de expansión Misión de Empleo.

Gráfica 4

EMPLEO ASALARIADO MANUFACTURERO TEMPORAL
Y PERMANENTE 4 CIUDADES E. H



empleo urbano-asalariado, muestran un elevado valor para el empleo temporal, superior a uno (ver Ecuación 9-10 Cuadro 8). De igual manera, por las elasticidades de corto y largo plazo estimadas para el empleo permanente y temporal del sector manufacturero, que indican el inmediato ajuste de este último y el paulatino del permanente (Ecuaciones 7-11 Cuadro 8). También, la asociación significativa que se encuentra entre las variaciones en el empleo temporal ante cambios en el ritmo de actividad económica (Ecuación 12 Cuadro 8), lo que no acontece con el empleo permanente, contribuye a explicar estos cambios.

Así, los inesperados y rápidos cambios en el ritmo de actividad económica lo mismo que las expectativas de los empresarios respecto al curso futuro de la actividad económica[4] pueden en cierta medida explicar el comportamiento del empleo temporal a partir de la recuperación económica de 1983.

4. El papel de las expectativas y del efecto sorpresa sobre el empleo temporal, se intentó captar a través de la Ecuación 19 del Cuadro 8, la cual relaciona los cambios en el empleo temporal con la diferencia entre el cambio esperado en la producción con el cambio observado. La estabilidad en el crecimiento reflejada por un diferencial reducido entre los cambios esperados y observados, tendrían escasa influencia en el empleo temporal.

Cuadro 8

INDUSTRIA MANUFACTURERA - ELASTICIDADES PRODUCTO-EMPLEO ASALARIADO

Ecuación	Variable Dependiente	Constante	Producto	Salarios Reales	Tendencia	R^2	D.W.
(1)	ATO	−0.55	1.10 (7.25)**	—	—	0.64	—
(2)	ATO	−0.66	1.12 (5.46)**	—	0.0022 (0.25)	0.73	—
(3)	ATO	−0.66	0.99 (5.42)**	0.18 (1.75)	—	0.75	1.39
(4)	AP	0.84	0.80 (4.99)	—	—	0.45	1.08
(5)	AP	0.30	0.92 (4.11)**	—	−0.0013 (−0.97)	0.43	—
(6)	AP	0.97	0.63 (2.83)**	0.14 (1.09)	—	0.46	1.08
(7)	AP	0.74	0.43^a -0.72^b (2.22)** −(5.89)**	—	—	0.55	1.99
(8)	AT	−13.64	3.95 (6.43)**	—	—	0.58	0.94
(9)	AT	−3.07	1.60 (5.16)**	—	0.015 (5.17)**	0.77	1.70
(10)	AT	−13.06	3.15 (3.74)	0.67 (1.36)	—	0.60	1.02
(11)	AT	−7.21	2.06^a -4.14^b (3.50)** −(5.55)**	—	—	0.67	1.98
(12)	ΔAT	4.13	2.5^c (2.71)**	—	0.0203 (9.94)**	0.78	1.42
(13)	AT/AP	4.25	2.55^c (2.52)**	—	0.0183 (8.13)**	0.79	1.8
(14)	POTI	2.62	0.85 (25.2)**	−0.42 (−7.16)**	—	0.98	1.63
(15)	OBRI	3.14	0.76 (24.5)**	−0.44 (−10.86)**	—	0.98	—
(16)	EMPI	1.88	1.06 (14.71)**	−0.45 (−4.52)**	—	0.96	1.85
(17)	POTGI	3.30	0.82 (23.73)**	−0.54** (−7.87)	—	0.98	2.56
(18)	POTPMI	1.39	0.96 (17.6)**	−0.26 (−3.56)**	—	0.99	2.52
(19)	ΔAT	0.018	3.35^d (2.38)**	—	—	0.17	—
(20)	AT (1976-1980)	4.17	—	—	0.015 (2.66)**	0.30	—
(21)	AT (1976-1985)	4.11	—	—	0.020 (9.30)**	0.86	—
(22)	CPTI	1.75	0.54 (1.30)	—	0.0171 (8.76)**	0.87	—
(23)	CPTT	3.48	0.56 (0.89)	—	0.015 (2.68)**	0.76	—

Convenciones: ATO = Asalariado Total; AP = Asalariado Permanente; AT = Asalariado Temporal; POTI = Ocupados industria más de diez trabajadores; OBRI = Obreros industria más de diez trabajadores; EMPI = Empleados industria más de diez trabajadores; POTGI = Ocupados industria más de doscientos trabajadores; POTPMI = Ocupados industria entre 11 y 199 trabajadores; ΔAT = Cambio Logaritmo empleo temporal; CPTI = Cuenta propia temporales industria; CPTT = Cuenta propia temporales totales.

a = Corto Plazo; b = Totales (Método de Koyck); c= Cambios en el logaritmo del producto; d = Diferencias entre los cambios del crecimiento observado y el esperado definido éste como el crecimiento anual en cada trimestre.

(**) Significativo al 99%. Ecuaciones dobles logarítmicas.

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Hogares - DANE, PIB Trimestral Misión de Empleo y Encuesta Anual Manufacturera (EAM). Se utilizó como producto el correspondiente al Valor Bruto de la Producción Real.

Sin embargo, estos factores no son suficientes para explicar la creciente participación del empleo temporal que se advierte en la fase recesiva de la industria manufacturera (entre 1980 y el segundo semestre de 1983) ni tampoco la creciente y permanente expansión de esta participación a partir de 1982.

Tanto por su contribución al empleo temporal total como al incremento de éste que se produce a partir de 1983, es la industria manufacturera la que en realidad impone las modificaciones que se observan en el comportamiento en el empleo temporal. De hecho si se excluyen los sectores manufacturero y de la construcción, el empleo temporal asalariado total no revela modificaciones sustanciales en su comportamiento.

Por lo ya expresado acerca del por qué del empleo temporal en la construcción, es en la industria manufacturera en donde definitivamente se manifiesta una transformación en el comportamiento de las demandas de empleo permanente y temporal y un acomodamiento de los mercados de trabajo a nuevas condiciones de vinculación de fuerza de trabajo.

Esta apreciación se constata a través de la información sobre vinculación de fuerza de trabajo vía las AST (ver Cuadro 5). Es la industria manufacturera la que concentra el mayor porcentaje de esta modalidad de empleo y que corresponde a contratos a término fijo. Son entonces las empresas de la industria manufacturera las que están más inclinadas hacia la vinculación de fuerza de trabajo por intermedio de las AST y las que han inducido el auge de estas agencias, lo que demostraría a su vez que estas empresas eran las más afectadas por la Legislación Laboral en su búsqueda de mayor flexibilidad y de eficiencia en el proceso de selección de personal.

La tendencia hacia la creciente vinculación de fuerza de trabajo bajo contratos a término fijo a través de las AST, se constata también en el comportamiento en el tiempo de este tipo de empleo. Como lo muestran las Ecuaciones 20-21 del Cuadro 8, hasta el año de 1980 la relación entre el empleo temporal y la tendencia mantenía una asociación significativa, pero el coeficiente era relativamente bajo al igual que el grado de correlación. Al considerar el período 1976-1985 (primer trimestre), este coeficiente no sólo se incrementa sino que dado el alto valor de la correlación (0.86), la tendencia "explicaría" un elevado porcentaje de la variación en el empleo temporal. De esta forma, a partir de 1980, cuando el sector manufacturero entra en una profunda recesión, empieza a manifestarse una definida tendencia hacia la vinculación de fuerza de trabajo temporal y hacia un cambio en la composición del empleo, independientemente de los ritmos de actividad económica.

Lo anterior sugiere que a partir de la recesión económica, los empresarios emprendieron un proceso de racionalización y optimización en la utilización y vinculación del factor trabajo[5] buscando simultáneamente una mayor flexibilidad en los mercados que determinan una mayor elasticidad del empleo temporal frente a los ritmos de actividad económica y un proceso contrario en la del empleo permanente.

---

5. Es probable que durante el auge económico que predominó en la década del setenta, los empresarios influenciados por expectativas muy favorables estuvieran muy propensos hacia la utilización de empleo permanente, generándose en la recesión una especie de "exceso" de este tipo de empleo.

De otra parte, la tendencia hacia la vinculación creciente de empleo temporal en la industria manufacturera se reflejaría en una caída acelerada y continua del empleo permanente en las empresas del sector moderno, especialmente en las empresas de elevados tamaños de planta, las cuales están más sometidas a la Legislación Laboral y a las convenciones colectivas en lo relativo a la estabilidad del trabajo.

Al respecto, asumiendo que el empleo registrado por la Encuesta Anual Manufacturera corresponde exclusivamente a empleo de carácter permanente[6], en la gran industria (empresas con más de diez trabajadores) este tipo de empleo muestra una intensa caída a partir de 1980 explicada naturalmente por la recesión económica. Sin embargo, la leve recuperación del nivel de producción de 1983 no se tradujo en ningún efecto sobre el empleo. Por el contrario, éste continúa cayendo de manera acelerada lo que contrasta con la recuperación del empleo asalariado permanente que se advierte en dicho año para el conjunto de la industria manufacturera (incluyendo la microempresa). Más aún, la caída en el empleo permanente es atribuible exclusivamente a las empresas de gran tamaño (de más de doscientos trabajadores) (ver Cuadro 10).

Aunque es muy probable que este comportamiento del empleo permanente sea consecuencia de la introducción de cambios tecnológicos, muy seguramentev está manifestando también la tendencia hacia el cambio en la composición del empleo en favor del empleo temporal.

En general, las elasticidades producto-empleo estimadas para el subsector formal o moderno (Ecuación 14 Cuadro 8) de la industria manufacturera resultan con un valor inferior a uno, muy similar a la estimada para el asalariado permamente, sugiriéndose que el empleo anual registrado por la encuesta manufacturera cubre tan solo al empleo permanente. Si se considera tan solo el empleo de los obreros, la elasticidad es aún más reducida, mostrando probablemente que el cambio técnico está más sesgado en contra de este tipo de trabajadores pero también que la sustitución del empleo permanente por temporal está operando más intensamente en esta categoría de empleo. Así lo constataría el hecho de que la elasticidad producto-empleo dentro de esta categoría, muestra cierta reducción a partir de 1980.

Lastimosamente, no existe información sobre empleo en el subsector moderno para el año de 1984. Es muy probable que a pesar de la recuperación de la actividad manufacturera de dicho año, con un ritmo relativamente intenso, el empleo permanente muestra tan solo un débil crecimiento en el mejor de los casos y, nada improbable, que continúe reduciéndose, como lo revelan los datos de la encuesta mensual manufacturera[7].

---

6. Ya que los trabajadores vinculados a través de la AST no tienen ningún vínculo laboral contractual con las empresas que utilizan sus servicios. Aquí el problema está en saber dónde registran las empresas los costos que esto representa. Por otra parte, la comparación entre el empleo permanente según Encuesta de Hogares y Encuesta Anual para las cuatro ciudades mantienen una gran similitud. Claro que esta comparación está afectada por el hecho de que los datos de la encuesta anual se refieren a las cuatro áreas metropolitanas. Esto afecta particularmente la comparación en el caso de la ciudad de Medellín. (Ver Cuadro 9).
7. Según esta encuesta, el empleo en 1984 cayó en un 1.2%, seguramente porque esta encuesta es representativa del empleo generado en las grandes empresas.

Cuadro 9

INDUSTRIA MANUFACTURERA - EMPLEO ASALARIADO PERMANENTE Y TEMPORAL EN LAS CUATRO GRANDES CIUDADES

Año	(1)	(2)	(3)
1976	331.373	305.687	20.502
1977	349.245	333.736	16.944
1978	357.774	356.683	20.799
1979	366.919	376.988	25.292
1980	365.419	385.906	25.657
1981	354.409	361.502	20.459
1982	342.649	350.567	24.903
1983	333.465	356.635	32.524
1984	S.I.	357.425	34.930

(1) Empleo total empresas de más de diez trabajadores - EAM - Cuatro áreas metropolitanas.
(2) Asalariados permanentes cuatro ciudades (Empresas más de diez trabajadores). - E. H.
(3) E.H. Asalariados temporales cuatro ciudades. (Empresas más de diez trabajadores)

S.I. = Sin Información.

Fuente: EAM-DANE y Encuesta de Hogares - Factores de expansión, Misión de Empleo. Las cifras de las columnas (2) y (3) se calcularon aplicando el porcentaje de empleo temporal y permanente de junio de 1984 generado por las empress de más de diez trabajadores al respectivo volumen de empleo de los distintos años. Este empleo corresponde a los meses de diciembre.

Esto significaría que el incremento del empleo que se registra en el asalariado permanente de la industria manufacturera corresponde a la microempresa y a la pequeña y mediana empresa (empresas con menos de doscientos trabajadores) como se evidencia en 1983. (Ver Cuadro 10). Las elasticidades producto-empleo estimadas para el empleo en los tamaños de planta correspondientes a más de doscientos trabajadores y entre diez y ciento noventa y nueve trabajadores, revelan que esta última es superior a la primera y por tanto este tamaño contribuyó más a la expansión de empleo permanente durante la recuperación.

Así las cosas, en las empresas de gran escala el empleo permanente, tanto por efectos del cambio técnico como por la sustitución de empleo permanente por temporal, tiende a contraerse en tanto que el temporal marca una acelerada tendencia hacia su expansión en la recuperación.

Cuadro 10

INDUSTRIA MANUFACTURERA - EMPLEO ASALARIADO PERMANENTE (E.A.M.)

Año	Total	Gran Empresa (1)	Pequeña y Mediana Empresa (2)
1976	458.824	240.062	218.762
1977	475.600	250.024	225.576
1978	488.620	261.839	226.781
1979	504.644	273.250	231.394
1980	503.465	272.764	230.701
1981	488.769	260.330	228.439
1982	475.657	245.511	230.146
1983	465.078	233.332	231.746

(1) Empresas de más de doscientos trabajadores.
(2) Empresas entre once y ciento noventa y nueve trabajadores.

Fuente: E.A.M.

Como ya se dijo, la tendencia hacia el cambio en la composición del empleo que se registra en las grandes empresas a partir de 1980 demostraría la búsqueda de mercados de trabajo más flexibles y de mecanismos de selección de personal más apropiado, dentro de un proceso de racionalización en la utilización del factor trabajo y que jurídicamente se logra a través de la vinculación de fuerza de trabajo por intermedio de las AST, eludiendo de esta forma la Legislación Laboral respecto a los períodos de prueba y otros beneficios que consagra el régimen laboral a los trabajadores con contrato indefinido (indemnización por despidos injustificados).

Sin embargo, con esto no se requiere quitar importancia al papel que desempeñan las expectativas acerca del comportamiento de la actividad productiva en el enganche de personal permanente. Sin duda, cuando la recuperación se consolide y se logre un crecimiento estable, el empleo temporal tenderá a desacelerarse.

El problema esté en saber en qué punto se detendrá la tendencia que se observa en la Gráfica 4 en el empleo temporal y se inicie la desaceleración de su ritmo de crecimiento, naturalmente bajo condiciones positivas de expansión en el nivel de producción. Es decir, ¿qué punto marcará la composición óptima entre empleo permanente y temporal?

En gran medida, el período de prueba deseado por los empresarios así como la estabilidad en el crecimiento económico aparecen como los determinantes decisivos en la consecución de este punto. Dadas estas dos circunstancias, puede esperarse que la tasa de sustitución entre trabajadores temporales y permanentes sea cero, produciéndose una permanente rotación entre estos dos tipos de trabajadores. Sin embargo si no

se alcanza la estabilidad en el crecimiento será más difícil lograr dicha situación. Entre tanto, las fluctuaciones en el nivel de actividad determinarían inmediatos despidos o enganches de trabajadores haciendo extremadamente inestable a la tasa de desempleo. (Ver más adelante).

En estas condiciones, ¿qué efectos generaría una posible reforma a la Legislación Laboral que ampliara los períodos de prueba? Quizás el principal efecto es que los empresarios no estarían tan sujetos en sus demandas de trabajo temporal a los vaivenes de muy corto plazo de los niveles de producción lográndose, paradójicamente, una mayor estabilidad en el empleo.

V. Subcontratación en la industria manufacturera

La articulación entre empresas de distinto tamaño o escala de producción que generalmente tiende a considerarse simplemente como un caso de relaciones intersectoriales de insumo producto, pueden manifestar formas de contratación de mano de obra ocultas bajo la subcontratación de la producción o de una fase del proceso de producción.

En términos generales, podría considerarse que las unidades productivas que están sometidas a la subcontratación son aquéllas que realizan la producción o una fase de ésta sin tener acceso al mercado del producto (demandas indirectas), con o sin acceso a las materias primas y a los medios de producción y en donde el cliente a quien se destina la producción es individual. En su forma más pura y en donde se revela nítidamente su carácter de contratación de mano de obra, corresponde a los casos en que el productor directo no tiene acceso a las materias primas y a los medios de producción, los cuales les son brindados por la unidad subcontratante. Este tipo de subcontratación corresponde a la figura de trabajadores a domicilio.

Sin embargo, formas menos puras de subcontratación de la producción o de una fase de ésta, también pueden corresponder en sentido estricto a un proceso de contratación de mano de obra. Es decir, al igual que en la forma pura otras modalidades de subcontratación pasan a constituir mercados de trabajo particulares.

Las demandas de trabajo generadas por la subcontratación se orientarían hacia los trabajadores a domicilio (unidades productivas independientes) o hacia pequeñas empresas (microempresas familiares o en donde rigen formas asalariadas) y estarían determinadas por los costos de mano de obra (costos relativos), evasión en las normas laborales, factores de orden tecnológico y por la flexibilidad en la contratación o despido de mano de obra ante cambios en los niveles de actividad económica.

De acuerdo con el marco anterior, un cierto componente del denominado sector informal de la industria manufacturera (trabajadores por cuenta propia y asalariados de la microempresa) constituido en alto grado por trabajadores temporales, estaría regido por el comportamiento de las unidades productivas de mayor escala siendo éste el factor que en últimas decide la expansión o contracción de este componente de las actividades informales. Conjuntamente con los trabajadores temporales asalariados demandados por las unidades productivas de mayor tamaño, conformarían un mercado de trabajo altamente flexible a los cambios en el nivel de actividad económica.

Desde 1970 el DANE a través de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) viene recolectando información acerca de los pagos realizados por las empresas manufactureras, empresas con más de diez trabajadores, a los trabajadores a domicilio que emplean y por las compras efectuadas a otros establecimientos por trabajos realizados[8].

En general, estos dos tipos de gastos corresponderían a las formas de subcontratación mencionadas previamente. En principio, los gastos efectuados por trabajadores a domicilio corresponderían exclusivamente a la subcontratación de una fase del proceso productivo en tanto que los pagos a otros establecimientos podrían corresponder a una combinación de las dos formas (fases del proceso y producción del bien), aunque también a la producción de un insumo caso en el cual no correspondería al tipo de subcontratación que aquí se está examinando. Adicionalmente la subcontratación a través de trabajadores a domicilio correspondería a la forma más pura en tanto que a través de unidades productoras no independientes, habría una gran heterogeneidad de formas. La subcontratación representaría en los dos casos, especialmente en el primero, una demanda de trabajo indirecta.

A. Trabajadores a domicilio - Su magnitud

La estimación del número de trabajadores a domicilio contratados por la industria manufacturera en su subsector formal y de acuerdo con los pagos a estos trabajadores declarados por las empresas, requiere suponer un salario. Como es suficientemente conocido, la remuneración a este tipo de trabajadores se realiza bajo la forma de salario a destajo. En estas condiciones, habría que suponer la remuneración media que un trabajador a domicilio logra obtener en una jornada de ocho horas. Sobre esta base, se obtiene un salario-año y de allí el número de trabajadores (años-hombre o meses-hombre).

La estimación de esta remuneración resulta en extremo difícil. En general, se tiene la idea de que los trabajadores a domicilio apenas logran obtener una remuneración inferior o a lo sumo igual al salario mínimo-día, sin gozar de prestaciones sociales ni de otros beneficios establecidos en el código sustantivo del trabajo. Sin embargo, hasta ahora no existe una evidencia definitiva y concluyente sobre esto; en muchos casos, todo depende de la eficiencia misma del trabajador.

De todas formas y para obtener una aproximación al empleo generado vía trabajadores a domicilio, los pagos efectuados a este tipo de trabajadores se relacionaron con tres tipos de salario (ver Cuadro 11).

Los resultados muestran una enorme inestabilidad en el número de trabajadores a domicilio empleados por la industria manufacturera. Naturalmente, aparte de problemas de orden estadístico, las fluctuaciones observadas obedecen a la naturaleza misma de su estimación.

Al relacionar los pagos a trabajadores a domicilio (TD) con el valor agregado industrial se obtiene una cifra en extremo reducida, no llegando a representar siquiera el 1%. Cuando se relacionan con el total de salarios pagados a obreros tal porcentaje se incrementa pero sin alcanzar, a nivel agregado, un valor significativo (Cuadro 12).

8. Antes de 1970, la EAM recogía esta información a nivel agregado (trabajos efectuados por contrato).

Cuadro 11

INDUSTRIA MANUFACTURERA - NUMERO TRABAJADORES A DOMICILIO
(MESES-HOMBRE)

Año	(1)	Indice	(2)	Indice	(3)	Indice
1971	67.723	100.0	92.179	100.0	172.636	100.0
1972	81.121	119.8	110.409	119.8	178.734	103.5
1973	67.079	99.0	91.328	99.0	163.135	94.5
1974	75.778	111.9	105.297	111.9	163.424	94.7
1975	59.432	87.8	82.560	87.8	119.162	69.2
1976	74.341	109.8	103.311	112.1	142.582	82.5
1977	87.909	129.8	111.682	121.2	189.767	109.9
1978	99.158	146.4	165.618	179.7	226.209	131.0
1979	74.062	109.4	117.722	127.7	145.054	84.0
1980	90.841	134.1	123.859	134.4	164.706	95.4
1981	76.040	112.3	96.838	105.1	140.127	81.2
1982	47.710	70.4	53.201	57.7	86.729	.50.2
1983	29.649	43.8	42.819	46.5	53.842	31.2

(1) Calculado con base en Salario-Obreros promedio de la manufactura.
(2) Calculado con base en ingresos cuenta propia - E.H - DANE (Industria).
(3) Calculado con base en Salario Mínimo.

Fuente: Cálculos con base en EAM-DANE.

Esta última relación ofrece una idea del número de TD empleados por la industria manufacturera. Asumiendo que estos trabajadores no reciben prestaciones sociales y que su salario es muy inferior al predominante en los obreros de la industria, los TD podrían llegar a representar entre un 5% y un 10% de los obreros de planta (en términos de hombre-año). Naturalmente, si éstos tienen el carácter de temporales, en algunos meses del año cuando se incrementa su demanda, tal porcentaje alcanzaría una cifra mucho más elevada.

B. Trabajadores a domicilio según ramas industriales

A nivel de ramas industriales, el empleo de trabajadores a domicilio por parte de las empresas manufactureras aparece como un fenómeno generalizado, al cual escapan tan solo las industrias productoras de derivados del petróleo (353-354 de la CIIU). Sin embargo, si se toma como indicador de la importancia relativa de los trabajadores a domicilio la participación de los pagos efectuados a éstos en la masa de salarios de obreros y operarios, el número de ramas en donde adquieren significación se limita a cerca de 18 industrias (a nivel de tres dígitos).

Cuadro 12

INDUSTRIA MANUFACTURERA - RELACION DE LOS PAGOS A TRABAJADORES A DOMICILIO CON EL VALOR AGREGADO Y SALARIOS OBREROS (%)

Años	(1) PTD/VA	(2) PTD/W
1971	0.29	2.10
1972	0.32	2.35
1973	0.23	1.77
1974	0.22	1.91
1975	0.17	1.48
1976	0.20	1.81
1977	0.23	2.96
1978	0.30	2.31
1979	0.19	1.65
1980	0.22	2.94
1981	0.20	1.77
1982	0.14	1.15
1983	0.09	0.74

(1) Con el valor agregado.
(2) Con los salarios.

Fuente: Cálculos con base en EAM-DANE.

Aunque el indicador utilizado muestra una gran inestabilidad en un gran número de estas industrias, su promedio a lo largo del período 1971-1983, sive para clasificarlas por su carácter de intensivas en trabajadores a domicilio.

Como se observa en el Cuadro 13, las ramas más intensivas en este tipo de trabajadores, resultan ser las de imprentas y editoriales (342), sustancias químicas (351), otras industrias manufactureras (390), papel y sus productos (341) y productos de madera (331) y confecciones (322).

El indicador utilizado no establece una relación física entre trabajadores a domicilio y número de obreros a no ser que se suponga que los respectivos salarios son similares. Si se utiliza el salario mínimo, la relación física alcanza una cifra elevada en aquellas ramas en donde el salario medio de los obreros es relativamente elevado y bajo en el caso contrario.

Así, la relación física en las ramas de imprentas y editoriales, llega a alcanzar en un año (1980) ¡¡una cifra del 42.6%!! Es decir, los trabajadores a domicilio representaban cerca del 43% del número de obreros. Tal cifra es exagerada aunque de todas formas hasta 1980 dentro de esta rama industrial el porcentaje gira alrededor de un 15%. De

Cuadro 13

INDUSTRIA MANUFACTURERA - RAMAS INDUSTRIALES SEGUN INTENSIDAD DE TRABAJADORES A DOMICILIO

CIIU	Pagos Trabajadores Domicilio/Salarios Obreros*
311	3.06
	(1.64)
312	2.76
	(1.48)
322	2.41
	(1.74)
331	3.77
	(1.37)
332	1.96
	(0.78)
341	3.56
	(1.70)
342	4.1
	(2.48)
351	4.1
	(3.21)
352	2.57
	(1.41)
356	2.71
	(0.91)
369	1.33
	(0.33)
372	1.54
	(1.13)
381	2.35
	(0.46)
382	2.95
	(0.9)
383	1.4
	(0.21)
384	2.73
	(0.99)
385	3.17
	(1.66)
390	3.59
	(0.79)

* Media del período 1971-1983. Desviación típica entre paréntesis.

Fuente: Cálculos con base en EAM-DANE.

otra parte, otra rama industrial donde la relación física es elevada es la del papel y sus productos. En esta, los trabajadores a domicilio representan en promedio un 10% de los obreros de planta.

Puede aducirse que estos elevados porcentajes resultan del bajo salario aplicado en relación con el salario predominante en las industrias mencionadas. Sin embargo, si se piensa que el mercado de trabajo de los trabajadores a domicilio es relativamente homogéneo y con una gran movilidad, no hay razón para suponer que los trabajadores a domicilio de la industria de confecciones, cuyo salario medio de obreros es el más reducido y muy cercano al aquí utilizado, obtengan un salario inferior a los de la industria del papel.

Las razones por las cuales la relación física es alta en las industrias mencionadas obedecen más bien a factores tecnológicos. En general, los procesos de producción realizados dentro de la planta son altamente intensivos en capital, en tanto que los realizados por los trabajadores a domicilio, muy intensivos en mano de obra.

Precisamente, el carácter altamente intensivo en mano de obra de algunas fases del proceso de producción resulta ser un factor esencial en la contratación de trabajadores a domicilio. Naturalmente, mediante esta vía las empresas logran reducir los costos de mano de obra al eludir ciertas normas contempladas en el Código Sustantivo del Trabajo[9].

Algunas de estas fases corresponden a: empaques del producto (jabones-productos de tocador-352), ensamble (juguetería de plástico-356), libros móviles-342, productos ortopédicos-385, artículos de limpieza y joyería-390, terminado de productos (productos metálicos-381), pegado del producto (cajas y tubos de cartón-341, pastas de libros-342).

C. Trabajadores a domicilio, nivel de actividad y demandas de trabajo

En principio, puede suponerse que los TD constituyen una demanda de trabajo temporal que dependen de la actividad industrial de aquellas que utilizan esta modalidad de subcontratación, lo que presupone que los pagos efectuados a los TD están asociados con el nivel de producción industrial y que esta asociación muestra una gran elasticidad, tal como la de los trabajadores temporales. Con esto se apoyaría la idea de que las demandas de trabajo, vía subcontratación, recaen sobre trabajadores temporales del sector informal (incluso permanentes).

Aunque a nivel agregado no resulta una asociación significativa entre pagos a TD y nivel de actividad industrial, lo cual no tiene nada de extraño dado que no todas las ramas industriales adelantan parte de su producción a través de la subcontratación de TD, sí resulta cuando se considera a nivel de ramas industriales. Como se muestra en el cuadro 14, en un gran número de estas ramas la elasticidad de los TD frente al nivel de producción es muy elevada.

---

9. El código establece que las empresas que empleen trabajadores a domicilio deben solicitar permiso a la respectiva oficina de trabajo y presentar una lista de los trabajadores empleados y su salario. En la oficina de trabajo de Cali, ninguna empresa ha solicitado este permiso, según lo cual en Cali no hay este tipo de trabajadores.

Cuadro 14

INDUSTRIA MANUFACTURERA: ELASTICIDADES TRABAJADORES A DOMICILIO EN RELACION CON EL PRODUCTO SEGUN RAMAS INDUSTRIALES

Rama		Constante	Elasticidad	R^2
Confecciones	(322)	−3.04	1.64 (2.41)	0.36
Confecciones*	(322)	1.48	0.72 (5.82)	0.74
Calzado	(324)	−5.60	2.32 (5.1)	0.70
Papel	(341)	1.63	1.63 (2.45)	0.36
Papel*	(341)	2.28	0.52 (5.08)	0.70
Diversas	(390)	1.38	0.71 (3.64)	0.54

* Se refiere a la elasticidad producto-empleo de la rama. Ecuaciones doble logarítmicas.

Fuente: Cálculos con base en EAM-DANE. El producto es el valor de la producción real de cada rama. Los pagos a T.D. se deflactaron por el índice de precios de la respectiva rama. En otras ramas industriales, los coeficientes no fueron significativos.

Lo más interesante es que esta asociación y elasticidad es más alta precisamente en aquellas ramas industriales que como confecciones, calzado y metalmecánica predomina el empleo informal, particularmente el empleo en unidades independientes y en empresas que emplean entre dos y cinco trabajadores (ver Cuadro 15) muchas de las cuales están constituidas por trabajadores por cuenta propia con ayudantes familiares. Más aún, es en estos tamaños en los cuales predomina el trabajo temporal. En estas circunstancias el empleo en tales tamaños estaría impulsado por la subcontratación de trabajadores a domicilio generado por el nivel de producción de las empresas de mayor escala.

Estos impulsos corresponden en el caso de las ramas de confecciones, calzado y productos de cuero a la modalidad de expansión externa de las firmas, típicas en las ramas intensivas en mano de obra, donde los distintos procesos pueden separarse espacialmente y cuyos productos están sometidos a cambios permanentes en su diseño (por razones de moda) que impiden una producción en serie permanente. Sin embargo, los pagos a trabajadores a domicilio que se registran en la encuesta manufacturera subestiman la magnitud de éstos ya sea porque las empresas subcontratistas pertenecen a otro sector de actividad económica (comercio) o porque se mantienen en pequeños tamaños gracias precisamente a la subcontratación.

Cuadro 15

INDUSTRIA MANUFACTURERA - DISTRIBUCION DEL EMPLEO TOTAL SEGUN TAMAÑOS DE LA EMPRESA POR RAMA DE ACTIVIDAD (CUATRO CIUDADES)

Rama	(1)	(2)	(3)	(4)	Total
Alimentos, Bebidas, Tabaco	60.9	9.7	24.8	4.6	100.0
Textiles, Cuero	49.4	9.1	21.5	20.0	100.0
Madera - Muebles	27.6	14.3	41.4	16.7	100.0
Papel - Editoriales	69.1	9.8	16.8	4.3	100.0
Químicos - Caucho - Petróleo	88.2	5.9	5.3	0.6	100.0
Minerales no Metálicos	63.8	9.9	21.4	4.9	100.0
Metálica Básica	76.2	12.1	10.0	2.7	100.0
Metalmecánica	67.0	9.7	16.0	7.3	100.0
Otras	23.2	8.8	36.7	31.3	100.0
TOTAL	57.2	9.4	21.0	11.9	100.0

Fuente: Misión de Empleo (CIE - Universidad de Antioquia) con base en EH-44.

(1) Empresas más de diez trabajadores.
(2) Empresas entre diez y seis trabajadores.
(3) Empresas entre dos y cinco trabajadores.
(4) Empresas Independientes.

D. Subcontratación a otras empresas

Los pagos a otros establecimientos registrados por las empresas de más de diez trabajadores de la industria manufacturera, pueden constituir una subcontratación tanto de la producción como de una fase del proceso de producción. En términos generales puede suponerse que este tipo de subcontratación corresponde más a una fase de proceso y que recae fundamentalmente sobre pequeñas empresas, generalmente menores de diez trabajadores[10]. Sin embargo, este tipo de subcontratación puede constituirse en muchos casos en una forma disfrazada de contratación de trabajadores, quienes realizan una fase del proceso por fuera de la fábrica.

Relacionando estos pagos con el valor de la producción a nivel global de la industria manufacturera, se observa que desde 1971 este coeficiente tiende a mantenerse constante, girando alrededor de un 0.5% de la producción bruta. A partir de 1980 sin

10. No hay razones para creer que estos servicios sean prestados por empresas de más de diez trabajadores, teniendo en cuenta el carácter temporal de éstos y por corresponder a una fase del proceso.

embargo, se observa una ligera tendencia a incrementarse alcanzando en 1983 un brusco ascenso en el cual casi alcanza el 1% del valor de la producción. (Ver Cuadro 16).

Aunque en un gran número de estas industrias resulta evidente comprender qué fase del proceso se subcontrata y por qué se subcontrata (fases altamente intensivas en mano de obra), lo que no es suficientemente claro es el carácter de las empresas que prestan estos servicios.

En efecto, es muy probable, y existen evidencias al respecto[11], que estas empresas no sean más que un conjunto de trabajadores reunidos en una vivienda para realizar

Cuadro 16

INDUSTRIA MANUFACTURERA
PAGOS A OTROS ESTABLECIMIENTOS Y SU PARTICIPACION
% EN LA PRODUCCION BRUTA

Año	Participación %
1971	0.5
1972	0.5
1973	0.5
1974	0.1
1975	0.5
1976	0.1
1977	0.6
1978	0.5
1979	0.6
1980	0.6
1981	0.6
1982	0.6
1983	0.9

Fuente: Cálculos con base en EAM-DANE.

11. Así, una empresa ubicada en Cali que produce confecciones de caucho, organiza, mediante una especie de capataz, "empresas" de trabajadores que incluso poseen nombre comercial, para la realización de ciertas labores. Las empresas además de las materias primas les brindan los medios de producción necesarios. Igual acontece con una empresa productora de jabones y champús. En el sector de confecciones se han constituido empresas organizadas bajo formas cooperativas para cumplir determinadas labores de la confección a las empresas confeccionistas.

Cuadro 17

INDUSTRIA MANUFACTURERA
PARTICIPACION PAGOS A OTROS ESTABLECIMIENTOS
SEGUN RAMAS INDUSTRIALES

CIIU	Participación en los pagos totales		Participación producción de la rama	
	1978	1983	1978	1983
321	22.0	14.0	0.91	1.86
322	10.6	11.5	1.61	3.39
342	7.5	11.4	1.70	3.71
355	1.3	1.6	0.38	0.91
356	2.1	4.2	0.47	1.39
381	22.7	3.2	2.95	0.80
385	0.7	0.5	1.01	1.35

Fuente: Cálculos con base en EAM-DANE.

una determinada fase del proceso de producción, escondiéndose bajo esta forma la subcontratación de trabajadores temporales. Lo anterior puede ser típico en las industrias de confecciones y de imprentas y editoriales, industrias que precisamente constituyen cerca del 23% de los pagos efectuados a otros establecimientos por las empresas manufactureras.

De otra parte, cabe la posibilidad de que las empresas registren indistintamente los pagos a otros establecimientos y los pagos a trabajadores a domicilio. Al respecto, es curioso observar que a partir de 1981 en la industria de editoriales, los pagos a otros establecimientos se incrementan sustancialmente, particularmente en 1983, mientras que se reducen abruptamente los pagos a trabajadores a domicilio, manifestándose posiblemente una gran elasticidad de sustitución entre estos dos tipos de subcontratación pero que en definitiva responde a una sola: Subcontratación de mano de obra temporal[12].

Bajo estas condiciones, podría suponerse que los pagos a otros establecimientos, particularmente en las industrias de confecciones, no son más que subcontratación de mano de obra y que el monto de pagos efectuados constituyen salarios en su mayor proporción.

12. Para estos años, la reducción observada en los pagos a trabajadores a domicilio, podría ser explicada por el incremento de los pagos a otros establecimientos.

De otro lado, los pagos a otros establecimientos muestran una gran dependencia de la actividad económica de la gran empresa, como lo señalan las elasticidades entre estas dos variables. Precisamente los pagos a otros establecimientos realizados por la industria de confecciones revelan una gran elasticidad frente al producto, demostrando una especie de expansión externa que constituirían demandas de trabajo cuenta propia o de pequeños establecimientos, vía subcontratación (ver Cuadro 18).

Aunque en las industrias de editoriales y de productos metálicos acontece algo similar, la subcontratación obedece aquí más al hecho de que las empresas no se encuentran integradas totalmente en razón de indivisibilidades del factor capital. En realidad, las empresas de la industria editorial se caracterizan por un bajo grado de integración vertical de sus distintos procesos, manifestando una especialización en algún proceso. Esto en razón de las indivisibilidades de capital y el elevado valor de cierto tipo de maquinaria.

En la medida que las unidades productivas, ya sean éstas independientes (trabajadores cuenta propia) o pequeñas empresas que operan bajo subcontratación, están sometidas a fuertes fluctuaciones en sus niveles de actividad, como lo revelan las elevadas elasticidades tanto de los pagos a trabajadores a domicilio como a otros establecimientos, el empleo allí generado debe ser en elevado porcentaje de carácter temporal. Así mismo, tales elasticidades revelarían la dependencia de un gran componente de la microempresa manufacturera de la actividad económica del subsector formal o moderno de la industria manufacturera.

Cuadro 18

INDUSTRIA MANUFACTURERA - ELASTICIDADES PAGOS A ESTABLECIMIENTOS EN RELACION CON EL PRODUCTO SEGUN RAMAS INDUSTRIALES

Rama	Constante	Elasticidad	R^2	D.W.
Industria Total	−2.64	1.59 (5.93)	0.76	1.22
Confecciones (322)	−7.78	2.733 (4.68)	0.67	—
Editoriales (342)	−9.21	3.17 (1.73)	0.22	1.90
Product. Metálicos (381)	−5.72	2.21 (2.19)	0.31	—
Químicos (351-352)	−1.93	1.39 (4.62)	0.66	2.18

Fuente: Cálculos con base en EAM-DANE. El producto se refiere al valor bruto de la producción en términos reales. Los pagos a establecimientos se deflactaron por el índice de precios de la respectiva rama. Ecuaciones doble logarítmicas.

E. Empleo cuenta propia

El comportamiento del empleo por cuenta propia a nivel del conjunto de sectores muestra una independencia del ritmo de actividad económica. Este mismo comportamiento tiende a manifestarse de igual manera en los trabajadores por cuenta propia de la industria manufacturera. Así las cosas, este componente del sector informal del sector manufacturero no se comportaría de la manera como aquí se ha supuesto. Sin embargo, como lo muestra la Ecuación 22 Cuadro 8, el empleo cuenta propia de carácter temporal sí mantiene una asociación significativa con el nivel de actividad económica[13].

Tales asociaciones apoyarían el punto de vista aquí sugerido de que la expansión o contracción de un cierto componente del sector informal está asociado al nivel de actividad económica y por tanto, es muy probable que estos trabajadores cuenta propia no sean más que formas asalariadas ocultas bajo la subcontratación proveniente de las empresas del sector formal (trabajadores a domicilio).

F. Subcontratación y empleo temporal en el sector informal de la industria manufacturera

Se ha sugerido aquí cómo una cierta proporción de los trabajadores cuenta propia de la industria manufacturera, que conforman un elevado componente del sector informal manufacturero, no son más que trabajadores a domicilio subcontratados por el sector formal de la industria manufacturera. De igual manera, como un cierto componente la microempresa mantiene una dependencia con el sector formal a través de la subcontratación. Sin embargo, en algunos sectores industriales específicos, se manifiesta con gran importancia relaciones de subcontratación entre las propias unidades que conforman el sector informal.

Este fenómeno puede responder a un proceso de expansión externa de algunas "microempresas" que adquieren tal carácter si se mide su tamaño por el número de trabajadores directos que emplean, pero no por su volumen de producción. De hecho, la expansión de su producción se realiza a través de la subcontratación de trabajadores quienes realizan alguna fase del proceso de producción o un cierto monto de ésta.

---

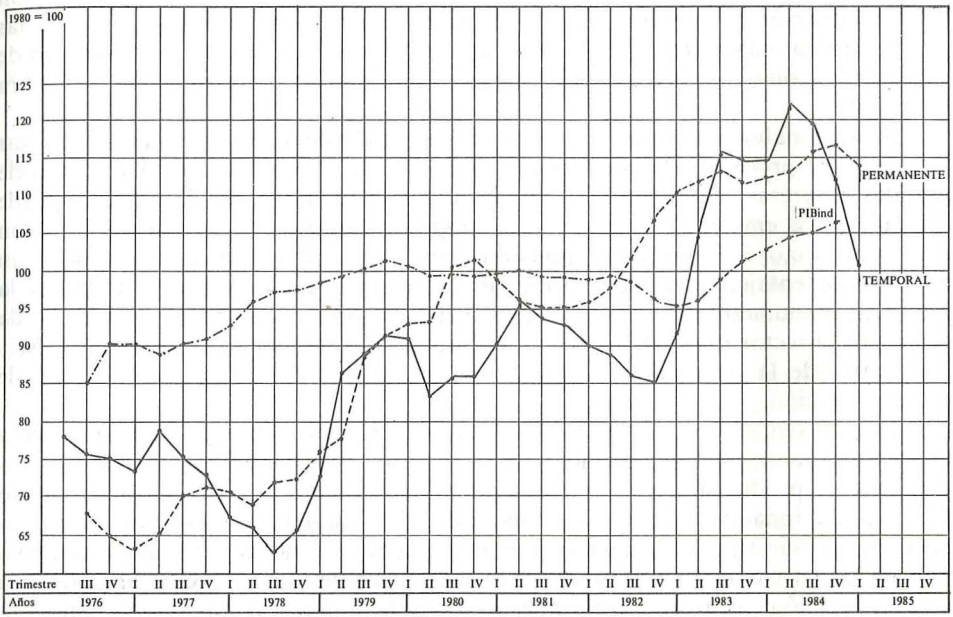
13. Al corregir por autocorrelación, los cuenta propia temporales muestran también una gran elasticidad frente al producto industrial y con una asociación significativa. Las regresiones doble logarítmicas del cuenta propia permanente (CPP) y temporal (CPT) respecto al producto industrial (PIB) arrojaron los siguientes resultados:

$$CPP = -0.062 + 1.06\ (PIB) \qquad R^2 = 0.098$$
$$(1.77)$$
$$CPT = -1.434 + 2.25\ (PIB) \qquad R^2 = 0.17$$
$$(2.47)^{**}$$

** significativa al nivel del 99%.

Gráfica 5

EMPLEO CUENTA PROPIA MANUFACTURERO TEMPORAL Y PERMANENTE 4 CIUDADES E. H



En este tipo de casos, la misma empresa subcontratante les brinda a los productores directos las materias primas y en ciertas ocasiones los medios de producción (o les otorga facilidades para la adquisición de éstos), constituyéndose de esta manera en un verdadero "putting-out system". Este mismo sistema de subcontratación de trabajadores a domicilio se origina también en empresas comerciales (almacenes).

Esta forma de subcontratación dentro del sector informal se presenta con gran notoriedad en las industrias de confecciones y de calzado, industrias en donde precisamente predominan las así llamadas "microempresas". Así por ejemplo, de acuerdo con una investigación sobre la microempresa adelantada en la ciudad de Cali[14], en el sector de las confecciones el 46% de las microempresas encuestadas subcontrataban

14. Universidad de San Buenaventura, "Mercados de Materias Primas y Productos finales de las Microempresas Confeccionistas y de Calzado de Cuero en la Ciudad de Cali", 1986. Esta investigación encuestó a empresas con un tamaño comprendido entre tres y quince trabajadores y excluyó a aquéllas que no tenían un poder de decisión. Es decir, se excluyeron aquéllas que, por ejemplo, eran abastecidas de materias primas por el demandante de pedidos.

labores a terceros. El 38% de la producción de estas microempresas era subcontratada y adicionalmente se subcontrataba alguna fase del proceso de producción. Esta subcontratación recae en su mayor producción sobre unidades individuales y constituye una típica subcontratación de mano de obra temporal.

En la industria de calzado sucede algo semejante aunque aquí la subcontratación de la producción es reducida (3% de la producción)[15]. Sin embargo, el 64% de las microempresas subcontrataban alguna fase del proceso de producción. Este tipo de subcontratación debe corresponder también a una subcontratación de mano de obra temporal.

Si adicionalmente se considera la subcontratación de mano de obra para realizar una fase del proceso o la producción que proviene de unidades comerciales o de grandes empresas manufactureras no incluidas en la EAM del DANE, se puede concluir que el empleo de mano de obra temporal adquiere una enorme significación dentro del sector informal de la industria manufacturera[16]. En estas condiciones, un elevado porcentaje, quizás la gran mayoría, de los trabajadores cuenta propia de la industria manufacturera constituye una fuerza de trabajo temporal subcontratada tanto por el sector informal como por el formal de la industria manufacturera. Más aún, parte de la microempresa constituye una forma disfrazada de este tipo de subcontratación.

Dentro del sector informal, la subcontratación de mano de obra obedece a factores tecnológicos relacionados con la intensidad de mano de obra de algunos procesos de producción y posiblemente también desempeñan un papel destacado factores relacionados con deseconomías a escala[17]. También adquiere gran importancia el comportamiento de la demanda cuando ésta está sujeta a cambios permanentes a raíz de las variaciones en la moda. Este hecho impide la producción en serie y la subcontratación constituye un mecanismo de ajuste rápido a las condiciones cambiantes de la moda.

De otro lado, en la microempresa manufacturera el empleo temporal vinculado directamente por estas unidades económicas alcanza un elevado porcentaje del empleo total (ver Cuadro 7). En estas condiciones, los mercados de trabajo que se establecen dentro de este sector de la industria manufacturera, a través de la subcontratación y del

---

15. Como ya se señaló, existen grandes empresas en la industria de calzado de cuero para mujer que subcontratan la producción, brindando las materias primas y los diseños a la mano de obra subcontratada. Estas microempresas se excluyeron de la encuesta.
16. Una idea de la importancia del sector informal en la industria de calzado de cuero para mujer, lo brinda el hecho de que la EAM registró en 1983 una producción de este bien de menos de un millón de pares de calzado. Por el contrario, el calzado de cuero para hombre registra una producción superior a siete millones de pares. Es decir, suponiendo un consumo per cápita semejante de calzado de cuero entre hombres y mujeres, cerca de seis millones de pares serían producidos por la microempresa (se supone que la microempresa no produce calzado de cuero para hombre). De esta producción debe derivarse una gran demanda de trabajadores temporales bajo la modalidad de la subcontratación.
17. La evasión del régimen laboral constituye naturalmente un factor decisivo en la subcontratación. Sin embargo, la evasión de este régimen dentro del sector informal es muy común incluso dentro de los trabajadores de planta, los cuales muchas veces se remuneran con salarios a destajo sin definirse una serie de prestaciones sociales.

empleo temporal, son en extremo flexibles a las variaciones en el ritmo de actividad económica. El hecho mismo que este ritmo esté sometido a variaciones estacionales y el mismo carácter de sus demandas (producción a pedido) determinan en gran medida esta flexibilidad.

VI. Algunas características de la oferta de trabajo

A. Tasas de participación y oferta laboral

Como ya es suficientemente conocido, las tasas de participación de la población en edad de trabajar en los mercados de trabajo manifiestan una tendencia positiva de crecimiento en razón de los cambios demográficos y de las transformaciones que se están operando en ciertos patrones socioeconómicos de la población en edad de trabajar.

Simultáneamente, esta tasa de participación está sometida a permanentes fluctuaciones que en cierto grado pueden atribuirse al comportamiento de la oferta de trabajo temporal. El mayor ajuste que presenta la oferta de trabajo permanente frente a la tendencia, en relación con la oferta de trabajo temporal o total (Ecuaciones 3-4 Cuadro 19), así lo corrobora. Claramente, la estabilidad del empleo permanente o si se quiere, la inestabilidad del temporal en relación con los niveles de actividad económica explicarían en cierta medida la influencia de la oferta de trabajo temporal en las fluctuaciones de la tasa de participación.

Lo anterior significaría que la oferta laboral temporal está muy regida por los niveles de actividad económica al tiempo que éstos deciden la tasa de ocupación de los trabajadores temporales. De esta forma, los trabajadores temporales constituirán un caso típico de trabajadores alentados o desalentados por el nivel de actividad. Es decir, participarían en el mercado de trabajo cuando las probabilidades de encontrar empleo son elevadas y en caso contrario, se retirarían. En estas circunstancias, las tasas de desempleo o de empleo de los trabajadores temporales no se afectarían demasiado con las variaciones en la tasa de participación.

Estas apreciaciones encuentran apoyo empírico en las asociaciones que se observan entre la tasa de ocupación de los trabajadores temporales y su tasa de participación, medidas en relación con la población en edad de trabajar, y los niveles de producción urbano y que muestran una gran elasticidad de dichas tasas frente al nivel de actividad, contrario a lo que acontece con las respectivas tasas de empleo permanente (Ecuaciones 1 a 4 Cuadro 20). Esta asociación revelaría que la actividad de los temporales y su mismo empleo responde a los niveles de actividad económica. La relativa estabilidad de las tasas de desempleo de trabajadores temporales apoyan también esta apreciación.

Sin embargo, a raíz de los cambios advertidos en el comportamiento del empleo temporal y en las nuevas modalidades de vinculación de fuerza de trabajo por parte de las empresas (a través de las AST), resulta difícil aceptar que la tasa de participación de la oferta de trabajo temporal sea tan volátil, particularmente la del empleo asalariado.

Cuadro 19

OFERTA DE TRABAJO - ELASTICIDADES FRENTE A LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Ecuación	Variable Dependiente	Constante	Elasticidad	Tendencia	R^2
(1)	PEAT	−2.445	0.95 (4.55)		0.41
(2)	PEAP	−2.33	0.34 (7.33)		0.65
(3)	PEAT	−2.89		0.0094 (5.61)	0.70
(4)	PEPP	−0.83		0.0029 (6.55)	0.76

Convenciones: PEAT = Población Activa Temporal en relación con población en edad de trabajar.
PEAP = Población Activa Permanente en relación con población en edad de trabajar. Ecuaciones doble logarítmicas.

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Hogares.

Cuadro 20

PARTICIPACION, OCUPACION Y ACTIVIDAD ECONOMICA - TRABAJADORES TEMPORALES Y PERMANENTES (CUATRO CIUDADES)

Ecuación	Variable Dependiente	Constante	Variable Independiente OTE	OPE	Producto	R^2
(1)	PEAT	0.21	1.04 (16.5)			0.96
(2)	OTE	−2.36			0.91 (4.81)	0.42
(3)	PEAP	−0.76		0.03 (2.13)		0.13
(4)	OPE	3.65			0.015 (1.98)	0.11

Convenciones: PEAT = Tasa de Participación Trabajadores Temporales; OTE = Tasa de Ocupación Temporales (en relación con la población en edad de trabajar); PEAP = Tasa de Participación Permanentes; OPE = Tasa de Ocupación Permanentes (en relación con la PET). Ecuaciones doble logarítmicas.

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Hogares - DANE.

En efecto, aunque un cierto componente de esta oferta está constituido por jóvenes en el aparato escolar[18] que ingresan y salen continuamente de los mercados de trabajo, la magnitud que están alcanzando las nuevas modalidades de contratación de fuerza de trabajo indicaría que existe un componente permanente y fluctuante de desempleo de oferta de trabajo temporal.

A partir del auge en el empleo temporal que se da en el año de 1983, las tasas de participación de la población activa permanente tiende a mantenerse constante en tanto que se incrementan las de la temporal, como si se estuviese dando una especie de reorientación de la oferta de trabajo hacia los empleos temporales. Más aún en este mismo período, la tasa de ocupación del empleo permanente, medido en relación con la población en edad de trabajar, cae en tanto que se incrementa la del empleo temporal, lo que indicaría que la oferta de trabajo se orientó hacia la búsqueda de empleo en aquel tipo o modalidad donde sus probabilidades de encontrarlo fueron más altas. Pareciera que tanto la oferta de trabajo aspirante como cesante está bien informada acerca de los cambios en los mercados de trabajo orientando sus solicitudes de empleo hacia las AST.

Cuadro 21

TASAS DE PARTICIPACION Y OCUPACION TRABAJADORES TEMPORALES (CUATRO CIUDADES)

Período		(1) Tasa de Participación		(2) Contribución de (1) Temporal a la Participación Total %	(3) Tasa de Desempleo Temporal	(4) Tasa de Ocupación	
		Total	Temporal			Permanente	Temporal
Marzo	1983	0.532	0.065	12.2	0.005	0.414	0.060
Junio	1983	0.545	0.069	12.7	0.005	0.415	0.063
Septiembre	1983	0.544	0.075	13.8	0.007	0.414	0.069
Diciembre	1983	0.565	0.086	15.2	0.012	0.421	0.074
Marzo	1984	0.554	0.085	15.3	0.008	0.402	0.077
Junio	1984	0.553	0.081	14.6	0.007	0.406	0.074
Septiembre	1984	0.562	0.077	13.7	0.007	0.418	0.070
Diciembre	1984	0.564	0.078	13.8	0.007	0.416	0.071

Las tasas están expresadas en relación con la población en edad de trabajar.

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Hogares - DANE.

18. Ver Londoño, J. Luis, "Ciclos de Vida, Relaciones Contractuales y la Inserción de los Jóvenes en el Mercado de Trabajo", Misión de Empleo, 1986.

Dado el mayor componente de oferta de trabajo temporal en los mercados de trabajo y el comportamiento de la tasa de ocupación de los trabajadores permanentes y temporales, las tasas de desempleo se hacen dependientes en alto grado del empleo temporal. En estas condiciones, por el acelerado ajuste de éste a los cambios en la actividad económica, se tornan inestables y volátiles las tasas de desempleo.

B. Trabajadores temporales y prestaciones laborales

La magnitud alcanzada en Colombia en la generación de empleo por parte del denominado sector informal, en donde ya sea porque están ausentes las formas asalariadas contractuales (trabajadores cuenta propia), porque las empresas que efectúan contratos laborales no están sometidas al régimen laboral o porque sencillamente lo evaden, conduce a que un elevado porcentaje de la población ocupada no goce de los beneficios establecidos en dicho régimen (jornada de trabajo, vacaciones, primas y seguridad social).

Esta situación se presenta de manera protuberante en las empresas que emplean diez o menos trabajadores y naturalmente en la gran mayoría de los trabajadores cuenta propia. Considerando como sector informal el constituido por este tipo de empresas y por los trabajadores cuenta propia, el 81.7% del empleo allí generado no goza de ningún tipo de seguridad social[19] y seguramente de las restantes prestaciones. Por el contrario, en el sector moderno o formal este porcentaje llega a un 15.8%.

Cuadro 22

AFILIACION SEGURIDAD SOCIAL TRABAJADORES ASALARIADOS TEMPORALES - JUNIO 1984 (CUATRO CIUDADES)

	Número	%
1. Asalariados Temporales Totales	243.125	100.0
2. Asalariados Temporales Afiliados	82.172	33.8
3. Asalariados Temporales Subsector formal	114.269	47.0
4. Asalariados Temporales Industria Total	64.628	100.0
5. Asalariados Temporales Industria Afiliados	25.521	39.5
6. Asalariados Temporales Industria formal	33.921	52.5

Fuente: Cálculos con base en Encuesta Hogares - Junio 1984 y factores de expansión - Misión de Empleo.

19. Porcentaje estimado de acuerdo con la Encuesta de Hogares - Junio de 1984.

¿Cuál es la situación de los trabajadores temporales? De partida se deduciría que los temporales del sector informal en su gran mayoría deben estar definitivamente por fuera de la seguridad social y naturalmente de las restantes prestaciones sociales. Los pertenecientes al sector formal deberían estar gozando de estos beneficios tal como lo establece el régimen laboral[20].

Al respecto, a nivel de los asalariados de las cuatro ciudades, en junio de 1984 el 33.8% de los temporales gozaban de seguridad social. Estos trabajadores temporales protegidos por la seguridad social deben corresponder en elevada proporción a los ocupados en empresas de más de diez trabajadores, si se tiene en cuenta que tan solo un 36.1% de los asalariados totales, temporales y permanentes, de las microempresas tenían este tipo de beneficio (muy seguramente los permanentes). De todas formas el porcentaje de temporales beneficiados por la seguridad social es inferior al empleo temporal que absorben las grandes empresas, señalando que no todos los trabajadores gozan de este beneficio.

Considerando el empleo temporal asalariado de la industria manufacturera, el porcentaje de ocupados afiliados a la seguridad social es más alto y llega a corresponder al porcentaje de temporales que ocupa la gran empresa (Ver Cuadro 22). Como ya se señaló, estos temporales son vinculados a través de las AST.

Estas cifras revelan que los trabajadores temporales vinculados a través de las AST al menos un gran porcentaje, sí gozan de las prestaciones establecidas por el régimen laboral.

VII. Conclusiones

Del examen de la evolución y comportamiento del empleo temporal y de la subcontratación pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Si bien el empleo temporal siempre ha constituido una modalidad relativamente importante en la contratación de fuerza de trabajo, a partir de 1980 y particularmente de 1983, se advierte una tendencia hacia el cambio en la composición del empleo contractual en favor de las modalidades de vinculación bajo contratos a término fijo, especialmente en las actividades manufactureras.
2. Esta tendencia se refuerza con la recuperación de la actividad económica que se registra en el año 1983, cuyos impactos sobre el empleo se canalizan fundamentalmente a través de la contratación de trabajadores temporales con escasa incidencia sobre el empleo de carácter permanente.
3. Este comportamiento de las demandas de trabajo puede explicarse por el lento ajuste que tienen las demandas de empleo permanente ante los niveles de actividad económica. Frente a cambios bruscos en el ritmo de actividad que se presentan en

20. Sin embargo, no está definido claramente quién asume la responsabilidad de estas prestaciones. Si las AST o las empresas que utilizan los servicios. El código del Trabajo señala que estas últimas deben ser solidarias en dicha responsabilidad.

el corto plazo, los empresarios están más dispuestos a vincular temporalmente trabajadores, más si sus expectativas respecto al curso futuro de esta actividad no son muy favorables.

4. Estos comportamientos sin embargo, no son suficientes para explicar la tendencia hacia el cambio en la composición según tipo de empleo. Esta tendencia parece estar reflejando un proceso de racionalización en la utilización del factor trabajo por parte de los empresarios, buscando mecanismos que otorguen una mayor flexibilidad a los mercados de trabajo ante los cambios en el nivel de actividad y permitan un proceso de vinculación de fuerza de trabajo más selectivo.

5. Ante las limitaciones que impone la Legislación Laboral para la contratación a término fijo y lo restringido del período de prueba para la contratación a término indefinido, estos mecanismos han surgido en la figura de "Contratistas Independientes" establecida en el Código Laboral y que han dado pie al desarrollo de las agencias de servicios temporales de empleo. A través de estas agencias, los empresarios encuentran una modalidad de contratación a término fijo flexible.

6. En la práctica, los cambios en la composición del empleo reflejan una ampliación efectiva de período de prueba lograda gracias a la figura de "Contratistas Independientes". En estas circunstancias, el período de prueba deseado por los empresarios determinan, en conjunto con los comportamientos en el nivel de actividad económica, los cambios en dicha composición así como sus límites.

7. Frente al comportamiento de las demandas de trabajo en favor de los contratos temporales que determinan que la tasa de ocupación de los trabajadores permanentes no se incremente significativamente, las tasas de desempleo son muy sensibles al comportamiento del empleo temporal. En estas condiciones, si el crecimiento económico no logra estabilizarse, dichas tasas se hacen muy fluctuantes y volátiles influenciadas por los cambiantes ritmos de corto plazo de la actividad económica.

8. Las demandas de trabajo a través de la subcontratación, constituye otro mecanismo que otorga flexibilidad a los mercados de trabajo ante cambios en los ritmos de actividad económica. Este fenómeno es exclusivo de las actividades manufactureras aunque puede originarse en empresas de esta misma actividad o de carácter comercial.

9. La intensidad de mano de obra de algunos procesos, la posibilidad de desagregarlos espacialmente, el carácter cambiante de las demandas así como la evasión de ciertos costos laborales, inducen la subcontratación, vía trabajadores a domicilio o por intermedio de pequeñas unidades económicas, por parte de las empresas. En cierta medida, esta subcontratación revela un proceso de expansión externa de éstas.

10. El proceso de subcontratación recae sobre el así llamado sector informal de la industria manufacturera, trabajadores por cuenta propia y microempresas, afectando en cierta medida sus tasas de ocupación, las cuales resultan sensibles a los cambios en los ritmos de actividad del subsector moderno.

11. La estimación del volumen de empleo generado a través de la subcontratación resulta difícil dado el tipo de información disponible. A nivel del conjunto de la

industria manufacturera no parece alcanzar una magnitud, relativa o absoluta, considerable aunque sí a nivel de ciertas ramas industriales.

12. En general, tanto por las relaciones contractuales a término fijo como por la subcontratación, las empresas, particularmente de la industria manufacturera, enfrentan mercados de trabajo muy flexibles que les permitan ajustar rápidamente sus demandas de trabajo a las condiciones cambiantes de la actividad económica.

13. A manera de recomendación se sugiere la introducción de ciertas modificaciones en las Encuestas de Hogares y Manufacturera, que permitan captar el empleo de carácter temporal contratado por las AST y los trabajadores a domicilio vinculados vía subcontratación.

Anexo 1

TRABAJADORES TEMPORALES URBANOS (CUATRO CIUDADES)
(OCUPADOS)

Trimestre	Año	Asalariados	Cuenta Propia	Asalariados Industria	Cuenta Propia Industria
III	1976	115.320	114.621	31.622	24.340
IV		135.006	114.824	39.052	24.326
I	1977	123.346	106.924	31.810	23.013
II		124.174	116.413	31.093	24.264
III		129.819	113.036	34.908	23.004
IV		128.544	126.445	32.275	27.302
I	1978	141.384	139.182	33.064	21.228
II		146.720	132.366	35.882	21.146
III		155.995	126.144	39.277	21.667
IV		141.981	116.768	39.618	20.086
I	1979	121.048	105.616	33.765	18.539
II		141.558	124.491	36.090	23.732
III		142.937	118.823	34.292	26.882
IV		171.744	123.252	48.176	31.049
I	1980	160.482	154.299	48.439	29.519
II		140.146	135.594	38.745	26.028
III		125.940	121.494	31.359	23.932
IV		190.736	146.162	48.871	31.503
I	1981	190.924	135.890	46.190	27.233
II		174.999	147.970	43.682	27.904
III		193.668	154.211	47.428	32.737
IV		181.557	140.785	38.970	28.512
I	1982	190.184	150.300	47.530	27.170
II		187.736	165.726	44.997	29.440
III		192.512	159.250	45.171	27.374
IV		192.186	140.996	47.434	24.566
I	1983	184.783	153.170	44.357	28.634
II		178.983	167.669	41.779	34.117
III		209.328	165.254	54.106	37.327
IV		236.371	173.297	61.951	37.351
I	1984	240.375	193.237	64.516	37.823
II		243.125	178.704	64.628	37.733
III		229.974	170.537	61.990	38.942
IV		238.620	172.538	66.533	34.856
I	1985	249.313	174.863	72.082	31.647

Fuente: Encuesta de Hogares - Factores de expansión Misión de Empleo.

Anexo 2

EMPLEO ASALARIADO TEMPORAL SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA
TOTAL 4 CIUDADES JUNIO 1984

Sectores	Número	%
1. Procesamiento de Alimentos	8.374	3.4
2. Bienes de Consumo	31.270	12.9
3. Bienes Intermedios	15.077	6.2
4. Metalmecánico	12.974	5.4
5. Comercio	32.805	13.5
6. Restaurantes y Hoteles	9.892	4.1
7. Financ. y Seguros	3.175	1.3
8. Inmuebles, servicios a las empresas	12.104	5.0
9. Administración Pública	4.659	1.9
10. Sanitarios, Servicios Sociales	14.392	5.9
11. Diversión y Esparcimiento	4.018	1.7
12. Personales Hogares	20.022	8.2
13. Elect., Gas, Agua	1.175	0.5
14. Construcción	53.281	21.9
15. Transporte y Almacenamiento	14.918	6.1
16. Comunicaciones	545	0.2
17. Organismos Públicos	136	0.05
18. Actividades no específicas	136	0.05
19. Agricultura, Caza, Pesca	2.936	1.2
20. Minas y Canteras	1.210	0.5
TOTAL EMPLEO ASALARIADO TEMPORAL	243.125	100.0

Fuente: Cálculos obtenidos a partir de las Encuestas de Hogares de junio/84 (Etapa E H44). Se utilizaron factores de expansión estimados por la Misión de Empleo.

Parte V

El marco institucional

- Seguridad social y empleo.
- Las carreras laborales y el sindicalismo en el sector público.
- Sindicalismo y empleo en Colombia.
- Legislación laboral y generación de empleo.
- El régimen prestacional del sector privado.
- Obstáculos a la creación de empleo: el punto de vista de los empresarios.

Capítulo 13
Seguridad social y empleo

Hernando Gómez Buendía
Ariel Cifuentes Noyes

I. Efecto sobre el empleo de las cotizaciones patronales a la seguridad social

A. Consideraciones generales en torno a la incidencia de los costos laborales sobre el empleo

1. Si bien los costos laborales para las empresas vienen creciendo en forma acelerada y constituyen el renglón más importante de costos, la participación de la remuneración total a los asalariados dentro del valor agregado ha permanecido inmodificada desde 1970, precisamente en los sectores económicos donde tales costos son más elevados (en la industria y en los servicios financieros)[1].
2. Los pasivos laborales —pensiones y cesantías— tampoco han experimentado variaciones en su importancia relativa desde 1981[2].
3. Además, la incidencia real de la carga prestacional es limitada en cuanto a su cobertura y puede también desplazarse hacia los trabajadores en forma de menores aumentos salariales o hacia los consumidores, vía precios.
4. Sin contar los complementos salariales (principalmente cesantías y primas), los costos laborales no salariales son bajos en relación con los observados en otros países, apartándose de la norma solamente las empresas grandes[3]. Las cotizaciones

1. Ocampo, J. A. "El régimen prestacional del sector privado" Misión de Empleo, Doc. No. 2, febrero 25 de 1986, p. 15 y Cuadro 6. (Este trabajo se reproduce como capítulo de esta obra).
2. *Ibídem*, p. 11.
3. *Ibídem*, p. 16.

a la seguridad social figuran entre las más bajas en América Latina, menores incluso que las de Bolivia[4].

5. No obstante lo anterior, el sector empresarial insiste en señalar que:

> "Los altos costos salariales y la legislación Laboral son los principales responsables del desempleo y, por lo tanto, se requiere un desmonte del sistema prestacional y una reforma laboral que 'flexibilice' la contratación, y eventualmente una reducción salarial en el sector moderno"[5].

6. En contraste, otros esfuerzos están dirigidos a buscar las causas del desempleo en factores estructurales, tales como la crisis del proceso de acumulación, la reducción de la demanda agregada, el aumento de la oferta de trabajo, la flexibilización en las formas de contratación, o el agotamiento de la capacidad del sector informal para generar empleo. Se llega entonces a evaluar la aseveración de los empresarios en los siguientes términos:

> "Así que *sí* hay un problema con los salarios y costos laborales: pero estriba en que sólo representan costos para los empresarios, y *no* una fuente sustancial y estable de aumento de demanda, y por lo tanto de incentivo para invertir y elevar productividad. Ello también reduce el ritmo de creación de empleo, especialmente el productivo y "moderno". Hay algo de razón en el argumento empresarial sobre los costos salariales, pero según esta interpretación lo que afecta las ganancias no son los altos, sino los *bajos* salarios reales"[6].

7. En conclusión, cuantificar el impacto de los costos laborales sobre el empleo permitirá no sólo definir esta polémica, sino señalar con mayor precisión los puntos hacia donde podrían dirigirse estrategias de generación de empleo basadas en reducciones del costo laboral.

Tal es el propósito del presente capítulo, en cuanto atañe al costo que representa para el empleador su contribución al financiamiento de las instituciones de seguridad social. Se propone luego medir el impacto que sobre el empleo tendrían determinados cambios en el financiamiento de la seguridad social.

B. Importancia relativa de los costos de seguridad social, dentro del total de costos laborales

1. En la actualidad, el costo de la seguridad social, como porcentaje del salario base, es el siguiente:

---

4. Mesa Lago, C. *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, CEPAL, Santiago, 1985, p. 270.
5. Ayala, Ulpiano, "Antiguos y nuevos problemas estructurales de empleo", *Revista de economía colombiana*, No. 172-173, agosto-septiembre 1985, p. 28.
6. *Ibídem*, p. 47.

Cotización	Empleador	Trabajador	Total
a. Al ISS	11.1	4.6	15.7
—Por EGM	5.1	2.6	7.7
—Por ATEP	1.5	0.0	1.5
—Por IVM	4.5	2.0	6.5
b. Al ICBF	2.0	0.0	2.0
c. Al SENA	2.0	0.0	2.0
d. A cajas de compensación	4.0	0.0	4.0
TOTAL	19.1	4.6	23.7

2. Para la empresa, los anteriores costos representan el 40% de los costos laborales no salariales[7].

3. Sobre el total de costos laborales, las contribuciones de trabajadores y empresarios a la seguridad social significan solamente el 16%. Si se excluye la parte de los trabajadores, dicha participación se reduce al 13% de los costos laborales totales.

C. Cuantificación del impacto del financiamiento de la seguridad social sobre el empleo

1. Supuestos y consideraciones analíticas

a. El sistema de financiamiento de la seguridad social basado en contribuciones sobre la nómina castiga a las empresas o sectores intensivos en el uso de la mano de obra y subsidia a los intensivos en el uso de capital. La introducción original de las contribuciones previsionales significó un aumento en el precio relativo de la mano de obra que indujo a los empresarios afectados —los del sector cubierto por la seguridad social— a sustituir su uso por el de capital.

b. El efecto económico de las contribuciones sobre la nómina no se limita a la reducción en el empleo producida por el sobrecosto, sino que incide sobre el nivel de salarios en los sectores cubierto y no cubierto, sobre la asignación de recursos, los niveles de producción, la distribución funcional del ingreso y la dinámica del empleo "formal" e "informal".

c. El efecto neto sobre las distintas variables afectadas depende de:

— El grado de cobertura de la seguridad social. A mayor cobertura, el volumen de empleo afectado por el incremento en el costo laboral es más amplio, y mayor el impacto negativo sobre los precios relativos, la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

7. Ocampo, *op. cit.* Cuadro 2. La contribución al SENA debe considerarse como un costo de entrenamiento para la empresa y no como costo de seguridad social.

— Las tasas de cotización a cargo del empleador. Un mayor nivel de éstas se traduce en más encarecimiento del trabajo en relación al capital.

— La elasticidad de sustitución de capital por trabajo, a nivel de firma y a nivel sectorial. Indica la magnitud de la respuesta en la demanda por trabajo ante el alza en los costos laborales.

— La rapidez y flexibilidad del cambio tecnológico, determinante del tiempo que tardan los productores en adaptarse a los nuevos precios relativos.

— La participación del trabajo en la remuneración a los factores productivos. A mayor participación, mayor impacto sobre el empleo y sobre el nivel de producción.

— La evaluación que los trabajadores hagan de los beneficios obtenidos de su afiliación a la seguridad social. Determina la fracción del impuesto que debe considerarse como tal, ya que la parte reconocida por el trabajador como beneficio recibido le permite al empleador descontarla del salario. Por consiguiente, a mayor evaluación, menor será el efecto sobre el empleo.

d. Los efectos generales derivados de la introducción original de las contribuciones a la seguridad social son:

1) Reducción del empleo en el sector cubierto por la seguridad social, y aplicación de técnicas capital-intensivas.

2) Ampliación de los diferenciales de productividad entre selectores cubierto y no cubierto.

3) Reducción en el nivel general de salarios.

4) Deterioro en la distribución de ingresos entre sectores cubierto y no cubierto.

5) Traslado de la contribución patronal al consumidor, vía precios.

2. *Método de Estimación*

Después de revisar la literatura se optó por adaptar el método desarrollado por PREALC[8], el cual parte de una función de producción CES. La derivación de la expresión utilizada para el cálculo del efecto-empleo se presenta en el Anexo 1, junto con algunas implicaciones para el análisis y aplicación del modelo, resultantes de la utilización de supuestos y valores implícitos de algunos parámetros.

$$L = -\frac{E[\propto N + (1-\propto)\sigma] + \sigma N}{E + (1-\propto)N + \propto \sigma} \cdot \left[\frac{b(1-e)\cdot c}{(1+bt)(1+bte)}\right] \cdot \dot{t}$$

8. Korneval, C. "Un cambio en el financiamiento de la seguridad social y sus efectos en el empleo", *El trimestre económico*, 44 (17.4), abril-junio 1977, pp. 455-482.

La expresión utilizada por PREALC es una simplificación de donde:

L : Variación en la demanda de trabajo.
E : Elasticidad de oferta del capital con respecto al costo de su utilización.
α : Participación del trabajo en la remuneración de los factores productivos.
N : Elasticidad precio de la demanda del producto para cuya producción se demanda L.
σ : Elasticidad de sustitución entre capital y trabajo.
t : Tasa de cotización a cargo del trabajador y del empleador.
b : Porcentaje del salario sobre el que se aplica t.
e : Porcentaje de t que el trabajador considera como beneficio, no contabilizada entonces como impuesto.
c : Proporción de la fuerza de trabajo cubierta por la seguridad social.
$\dot{t}$: Incremento en la cotización.

J. P. Arellano[9] presenta, en una comparación de los métodos utilizados por Kornevall, Aninat[10] y Villagrán[11], el valor implícito de algunos de los parámetros involucrados en la anterior igualdad, advirtiendo las limitaciones que imponen sobre su utilidad práctica, tanto éstos como los valores calculados para los parámetros explícitos. Para visualizar las diferencias en los supuestos implícitos sobre el valor de los parámetros, se presenta la síntesis elaborada por Arellano[12].

FORMULA USADA		SUPUESTOS SOBRE EL VALOR DE LOS PARAMETROS				
		E	N	c	b	e
Anitat	$-\left\{\alpha N + (1-\alpha)\right\}\frac{\dot{t}}{1+t}$	∞		1	1	0
Villagrán	$-\frac{E\alpha+\sigma}{1-\alpha}\left(\frac{\dot{t}\,b}{1+t\,b}\right)$			∞	1	0
Kornevall (PREALC)	$-\frac{\sigma}{1-\alpha}(1-e)\frac{\dot{t}}{1+t}\cdot c$	0	∞		1	

9. Arellano, J.P., "Sistemas alternativos de seguridad social: Un análisis de la experiencia chilena", Anexo 1: Metodología para estimar los efectos del financiamiento previsional sobre la demanda por trabajo, *Cuadernos de CIEPLAN*, No. 6.
10. Aninat, E., "La eliminación de las cotizaciones previsionales: Estimación de su impacto sobre el empleo", *Estudios de planificación*, No. 9.
11. Villagrán, N., "Proposición de nuevo sistema de financiamiento de los fondos previsionales y sus implicaciones sobre el nivel de empleo en el sector agrícola", tesis de postgrado, Depto. de Economía Agraria, Universidad Católica, Santiago.
12. Arellano, J. P., *op. cit.*

Entonces, en la fórmula empleada por PREALC, se supone nulo el valor de la elasticidad costo de la oferta de capital, e infinita la elasticidad precio de la demanda del producto para el cual se demanda mano de obra.

Para la determinación de los valores de los parámetros explícitos, se procedió de la siguiente forma:

a. Dada la heterogeneidad de estructuras productivas, se decidió elaborar los cálculos del efecto-empleo para cada sector por separado. Se reconoce que esta desagregación no elimina sustancialmente las diferencias existentes en cuanto a aplicación de técnicas, uso del factor trabajo, elasticidad de sustitución y afiliación a la seguridad social, pero proporciona una mejor aproximación al impacto sobre el empleo de las cotizaciones para seguridad social.

b. Se tomaron las elasticidades de sustitución sectorial estimadas por E. Sarmiento[13]. La participación del trabajo en la remuneración a los factores productivos se calculó con base en información de las Cuentas Nacionales del DANE.

c. La evaluación que los trabajadores hacen respecto de los beneficios recibidos de su afiliación a la seguridad social es difícil de cuantificar debido en parte a la falta de información sobre algunos de los factores que la determinan. Más aún, tal evaluación es principalmente subjetiva, pues depende además del estado de salud del afiliado, de su edad, situación laboral, tipo de ocupación, condición familiar, preferencias, etc.

   Los factores incidentes sobre la evaluación que eventualmente permitirían una determinación más objetiva de la misma son:

   — Pérdida del poder adquisitivo de las prestaciones y subsidios diferidos en dinero. Una prestación o subsidio cuyo pago sea recibido en efectivo e inmediatamente, originaría una evaluación equivalente al 100% de su costo para el empleador, mientras que la vulnerabilidad de las prestaciones económicas de largo término, por efecto de la tasa de actualización o de la inflación, afectaría su evaluación en proporción a dicha pérdida.

   — Los costos comparativos de los servicios médico asistenciales, recreativos, de mercadeo y demás prestaciones o subsidios en especie. Hay evidencia de que son más elevados en las entidades adscritas a la seguridad social, debido a su ineficiencia, burocracia, pérdidas financieras, etc., y los trabajadores sólo estarán dispuestos a aceptar como parte del salario el costo más bajo de los servicios como su costo real[14].

   — La calidad de los servicios. En ciertos niveles ocupacionales, la negligencia reconocida en casos médicos aislados o comunes dentro del ISS y los trámites

13. Sarmiento, E., "Funcionamiento y control de una economía en desequilibrio", CEREC-CONTRANAL, Bogotá, 1984, Cap. 1, pp. 38-46. Para agricultura y minería se asumió el valor de las elasticidades de sustitución en 0.5.

14. Se supone que los trabajadores pueden hacer esas comparaciones y evaluar los servicios de acuerdo con ellas. Sinembargo, es claro que la mayoría no está en capacidad de hacerlo y, entonces, un factor que podría cuantificarse se convierte en una apreciación subjetiva.

para el acceso a los servicios originan un repudio hacia la institución, y la contratación de otro tipo de seguros médicos, individuales o para toda la entidad asegurada, sin que se pueda eliminar, por ello, la afiliación al ISS.

— Los mecanismos de distribución de los beneficios. Existencia de entidades asistenciales, de programas con beneficios específicos, facilidad de acceso a ellos y oportunidad en el pago de las prestaciones y subsidios.

Sobre la base de las consideraciones precedentes, el procedimiento seguido para la asignación de valores a la "evaluación de los trabajadores" consistió en verificar la incidencia de uno o varios de los factores que afectan dicha evaluación para cada sector y tipo de servicios o riesgo cubierto, suponiendo que la mayor capacidad de los trabajadores para ejercer un juicio crítico sobre los beneficios a que tienen derecho, se relaciona con su grado de organización gremial y sindical y con el carácter del servicio en cuestión, como conquista sindical consolidada o como concesión patronal[15]. Los valores respectivos, para tres alternativas (baja, media y alta), se presentan en el Anexo 2.

d. El incremento en los costos laborales ocasionado por cada contribución a la seguridad social se calcula de acuerdo con el porcentaje que representa la cotización sobre el salario base más las cotizaciones restantes. Esto supone variaciones en los incrementos de los costos laborales para cada escenario, en razón no sólo de los cambios en cuanto a las cotizaciones incluidas (numerador), sino al efecto que estos cambios tienen sobre la magnitud de los costos salariales (denominador)[16].

e. La información sobre cobertura del ISS por rama de actividad se tomó de los informes de estadística del Instituto y para 1985 de tabulados de la División de Planeación e Informática. Para cajas de compensación no fue posible encontrar la información por sectores económicos, pero sí el total de afiliados por tamaño de empresa y sección del país, con lo cual se hizo una distribución proporcional a la cobertura del ISS, deduciendo un porcentaje del total de afiliados a las cajas correspondientes a empleados y trabajadores del sector público.
Dado que en el caso del SENA y el ICBF no hay afiliados en el estricto sentido del término, pero que el conjunto de empresas cotizantes es muy similar al de las cajas de compensación, la "cobertura" de estas dos instituciones se estimó por referencia a la de las cajas.

3. Resultados

Hasta el momento se viene aludiendo al efecto negativo sobre la demanda de empleo, originado en la introducción de las cotizaciones patronales a la seguridad

15. La diferencia nace de que la concesión patronal ofrece un margen más amplio al empleador para computar su costo dentro del salario.

16. A manera de ejemplo, si se introdujera una cotización adicional (p. ej.: para seguro de desempleo) del 2% sobre los salarios, el cociente del caso sería $\frac{2.0\%}{119.1\%}$

social. La eliminación parcial o total de esas contribuciones generaría un efecto de la misma magnitud al de la introducción original de las contribuciones, pero de sentido contrario; es decir, la supresión completa o parcial de las cotizaciones patronales permitiría una ampliación de la demanda de empleo en los sectores cubiertos por la seguridad social. En lo sucesivo, se hará relación al impacto sobre el empleo derivado de la eliminación de una parte o la totalidad de estas cargas patronales.

Para no dispersar esfuerzos en el análisis del impacto sobre el empleo para todas las alternativas de modificación en el financiamiento previsional, el diseño de los escenarios se hizo exclusivamente para las opciones más viables o, alternativamente, que tendrían un mayor impacto sobre el empleo. Por esta razón, se limitan las opciones a los 10 "escenarios" siguientes:

	Cotizaciones que se eliminan	Quedan
Escenario 1	ICBF, SENA, Cajas, IVM, ATEP, EGM.	
Escenario 2	ICBF, SENA, Cajas, IVM, EGM.	ATEP.
Escenario 3	ICBF, SENA, Cajas, IVM.	ATEP, EGM.
Escenario 4	ICBF, SENA, Cajas.	ATEP, EGM, IVM.
Escenario 5	ICBF, SENA, IVM, EGM.	ATEP, Cajas.
Escenario 6	ICBF, Cajas, IVM, EGM.	ATEP, SENA.
Escenario 7	ICBF, SENA, Cajas, EGM.	ATEP, IVM.
Escenario 8	ICBF, SENA, EGM.	ATEP, IVM, Cajas.
Escenario 9	ICBF, SENA, IVM.	ATEP, Cajas, EGM.
Escenario 10	ICBF, SENA.	ATEP, Cajas, EGM, IVM.

Un resumen de los resultados del cálculo del efecto-empleo derivado de cambios en el financiamiento de la seguridad social aparece en el Cuadro 1. En él se presenta el efecto total sobre el empleo, calculado para cada uno de los escenarios seleccionados; sin embargo, la estimación se hizo para cada una de las cotizaciones de los empleadores, y el efecto total corresponde a la suma de los efectos calculados por cotización[17].

Escenario 1: Eliminación de todas las cotizaciones

Esta opción representa la "cota superior" o el máximo efecto que sobre el empleo podría esperarse de eliminar los aportes patronales al sistema de seguridad social.

17. P. ej.: para el Escenario 1, que supone la completa eliminación de las cotizaciones patronales, el efecto total sobre el empleo es la suma de los efectos calculados para las cotizaciones al ISS, SENA, ICBF y Cajas de compensación familiar.

Alternativamente, puede interpretarse como la estimación del número de empleos que hoy no se generan debido a aquel sobrecosto para los inversionistas.

Eliminar la seguridad social es, por supuesto impensable. En la práctica, bajo este escenario se trataría más bien de que el Estado asumiese en su totalidad el monto de los actuales aportes patronales, aumentando para ello algunos impuestos. De esta manera, los empleos adicionales se producirían por el solo cambio en la forma de financiación y, *en este sentido, no tendrían costo alguno para la economía en su conjunto*; al mismo tiempo sin embargo, el número de empleos generado sería menor en el caso de sustitución que en el de simple eliminación de los aportes, porque el alza compensatoria de los impuestos en el primer caso tendría efectos indirectos de disminución del empleo. Consideraciones similares valen para los restantes escenarios.

Bajo la hipótesis de eliminar todos los aportes patronales:

— En la agricultura, el efecto podrá situarse alrededor de 5.000 nuevos empleos (0.2% del empleo sectorial); asumiendo valores extremos para los parámetros base, el efecto estaría entre el 0.14% y el 0.33% del total de ocupados en esta rama de actividad.

— En la minería, con sólo 13.500 trabajadores afiliados al ISS, el número de nuevos empleos generados se acercaría a 550, lo cual corresponde al 0.4% del empleo total en el sector. El rango de variación del impacto sectorial sería de .14 - .33%.
El reducido impacto sobre el empleo en agricultura y minería obedece a los bajos índices de afiliación al ISS en estos sectores, a su desprotección por parte de las cajas de compensación y a la positiva evaluación que de los servicios previsionales hacen sus beneficiarios reales.

— El sector donde se generaría el mayor volumen de empleo sería el industrial, con un número medio de 43.600 nuevos empleos y un impacto entre 1.9% y el 5.3% del total de ocupados en dicha rama.
Por su significativo peso, la industria contribuiría entonces con la mitad de los empleos totales generados como resultado de la eliminación de las cotizaciones patronales a la seguridad social. Este hecho reviste importancia en cuanto a que si se busca alcanzar un mayor impacto sobre el empleo debería concentrarse la atención en los sectores donde éste sea considerable, puesto que en los restantes el esfuerzo realizado para generar un reducido número de nuevas plazas es relativamente elevado, o puede conspirar contra las aún incipientes reivindicaciones laborales.
La importancia del efecto-empleo que se lograría en el sector industrial se deriva del volumen de trabajadores afiliados al ISS y a las cajas de compensación, y de la baja evaluación de los beneficios obtenidos por estos conceptos. Se supone que en la industria (y en el sector de transporte y comunicaciones) la existencia de un amplio número de sindicatos proporciona a los trabajadores el poder de negociación y el conocimiento empírico de la Legislación necesarios para impedir el traslado de gran parte de los costos previsionales al salario.

— En la construcción, el efecto sobre el empleo es resultado del balance entre un bajo índice de afiliados al ISS, la más elevada participación de la mano de obra en el valor agregado sectorial, y una evaluación positiva de los beneficios de la seguridad social. El número de nuevos empleos sería, en promedio, de 4.700, de magnitud

Cuadro 1

EFECTO SOBRE EL EMPLEO DERIVADO DE CAMBIOS EN EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL*

	Cotiz.* Salar.	Efecto sobre el empleo**			Impacto (%)***				Cotiz.* Salar.	Efecto sobre el empleo**			Impacto (%)***		
		ALT.1	ALT.2	ALT.3	ALT.1	ALT.2	ALT.3			ALT.1	ALT.2	ALT.3	ALT.1	ALT.2	ALT.3
ESCENARIO 1	.1604	47.685	85.359	135.101	.54	.96	1.52	ESCENARIO 6	.1349	38.927	62.646	106.936	.44	.71	1.21
Agricultura		3.573	4.993	8.660	.14	.19	.33			2.959	4.287	7.186	.11	.16	.27
Minería		285	385	649	.18	.24	.40			257	351	569	.16	.22	.35
Industria		21.801	43.588	62.047	1.86	3.71	5.28			17.887	29.664	48.664	1.52	2.53	4.15
Construcción		3.078	4.667	8.965	.88	1.33	2.55			2.359	3.514	7.399	.67	1.00	2.11
Comercio		5.557	10.908	15.756	.38	.74	1.07			4.549	8.904	11.997	.31	.60	.81
Transporte		3.702	7.406	10.499	.91	1.82	2.58			3.071	5.091	8.353	.75	1.25	2.05
Servicios		9.689	13.412	28.525	.49	.68	1.46			7.845	10.844	22.768	.40	.55	1.16
ESCENARIO 2	.1497	44.827	73.809	120.608	.51	.83	1.36	ESCENARIO 7	.1158	35.886	60.615	94.863	.40	.68	1.07
Agricultura		3.268	4.574	7.823	.12	.17	.30			2.733	3.876	5.921	.10	.15	.23
Minería		273	366	599	.17	.23	.37			228	309	443	.14	.19	.28
Industria		20.440	36.292	54.978	1.74	3.09	4.68			15.954	25.522	43.628	1.36	2.17	3.72
Construcción		2.962	4.419	8.562	.84	1.26	2.44			2.378	3.656	6.547	.68	1.04	1.86
Comercio		5.363	9.644	13.576	.36	.65	.92			4.278	6.784	10.812	.29	.46	.73
Transporte		3.509	6.230	9.437	.86	1.53	2.32			2.739	4.380	7.489	.67	1.08	1.84
Servicios		9.012	12.284	25.633	.46	.63	1.31			7.576	16.088	20.023	.39	.82	1.02
ESCENARIO 3	.1111	31.825	53.954	120.608	.51	.83	1.36	ESCENARIO 8	.0834	29.248	47.043	78.940	.33	.53	.89
Agricultura		1.900	2.261	7.823	.12	.17	.30			2.419	3.604	5.311	.09	.14	.20
Minería		150	177	599	.17	.23	.37			197	269	397	.12	.17	.25
Industria		14.736	28.507	54.978	1.74	3.09	4.68			12.909	21.907	36.149	1.10	1.87	3.08
Construcción		2.565	3.547	8.562	.84	1.26	2.44			1.807	2.965	5.383	.51	.84	1.53
Comercio		3.823	6.384	13.576	.36	.65	.92			3.528	5.898	8.944	.24	.40	.60
Transporte		2.529	4.895	9.437	.86	1.53	2.32			2.217	3.761	6.206	.54	.92	1.52
Servicios		6.122	8.183	25.633	.46	.63	1.31			6.171	8.638	16.550	.31	.44	.84

ESCENARIO 4	.0741	21.752	33.210	50.936	.25	.37	.57	ESCENARIO 9	.0783	24.991	46.059	63.930	.28	.52	.72
Agricultura		1.279	1.424	2.247	.05	.05	.09			1.556	1.931	3.728	.06	.07	.14
Minería		99	109	145	.06	.07	.09			114	133	268	.07	.08	.17
Industria		9.701	16.865	23.893	.83	1.44	2.04			11.637	24.994	28.889	.99	2.13	2.46
Construcción		1.925	2.699	4.042	.55	.77	1.15			1.972	2.851	5.089	.56	.81	1.45
Comercio		2.614	3.238	5.600	.18	.22	.38			3.054	5.484	7.393	.21	.37	.50
Transporte		1.665	2.894	4.100	.41	.71	1.01			1.998	4.291	4.960	.49	1.05	1.22
Servicios		4.469	5.981	10.909	.23	.31	.56			4.660	6.375	13.603	.24	.33	.69
ESCENARIO 5	.1197	38.883	67.051	106.698	.44	.76	1.20	ESCENARIO 10	.0385	14.306	24.239	33.021	.16	.27	.37
Agricultura		2.991	4.344	7.317	.11	.17	.28			898	1.049	1.476	.03	.04	.06
Minería		243	330	561	.15	.20	.35			61	61	85	.04	.04	.05
Industria		17.703	33.254	48.278	1.51	2.83	4.11			6.292	12.783	15.358	.54	1.09	1.31
Construcción		2.440	3.792	7.529	.69	1.08	2.14			1.314	1.946	2.737	.37	.55	.78
Comercio		4.689	8.907	12.192	.32	.60	.82			1.771	2.183	3.777	.12	.15	.26
Transporte		3.039	5.708	8.287	.75	1.40	2.04			1.080	2.195	2.637	.27	.54	.65
Servicios		7.728	10.716	22.534	.39	.55	1.15			2.890	4.022	6.951	.15	.21	.35

* Cotizaciones eliminadas como proporción de los salarios:
Escenario 1: Eliminación de todas las cotizaciones patronales, que equivalen a un 16% del salario, contabilizada dentro de éste la carga previsional.
Escenario 2: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA, Cajas de compensación, seguros de IVM y EGM.
Escenario 3: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA, Cajas de compensación y seguro de IVM.
Escenario 4: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA, Cajas de compensación.
Escenario 5: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA y seguros IVM y EGM.
Escenario 6: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, Cajas de compensación y seguros de IVM y EGM.
Escenario 7: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA, Cajas de compensación y seguro de EGM.
Escenario 8: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA y seguro de EGM.
Escenario 9: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA y seguro de IVM.
Escenario 10: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA.

** Número de nuevos empleos, totales y por rama de actividad, en cada escenario, bajo 3 alternativas (ALTA, INTERMEDIA y BAJA) de evaluación de los beneficios de la seguridad social por parte de los trabajadores (véase Anexo 2).

*** Participación de los nuevos empleos generados en el empleo total y por rama de actividad, para las alternativas de evaluación mencionadas.

semejante a los generados en la agricultura, pero de mayor importancia relativa, alcanzando a significar el 1.3% del empleo del sector en la alternativa intermedia.

— Los dos factores que explican el reducido efecto relativo esperado en el sector comercio son su baja elasticidad de sustitución y la limitada participación de la mano de obra en el valor agregado. Generando entre 10.900 y 15.700 nuevos empleos, el impacto sectorial oscilaría entre 1% y 4%.

— En transporte y comunicaciones, un número relativamente pequeño de nuevos empleos generados, produciría un impacto que podría llegar al 2.6% del empleo sectorial, dado el bajo nivel de éste.

— El efecto esperado sobre el empleo en el sector servicios es el segundo en importancia, después del esperado en industria. Sin embargo, el alto volumen de empleo en este sector hace que su impacto alcance solamente el 0.7% en la alternativa intermedia y al 1.5% en la alternativa alta.

— La suma de los efectos sectoriales sobre el empleo, comparada con el nivel global de ocupación, indica que el impacto de la eliminación total de las cotizaciones patronales podría representar entre 48.000 y 135.000 empleos nuevos.

Escenario 2: Eliminación de todas las cotizaciones patronales, excepto la del seguro de ATEP

Respecto de la anterior alternativa, esta opción ofrece la ventaja de preservar la responsabilidad eminentemente patronal frente al seguro de ATEP, sin reducir significativamente el efecto global sobre el empleo.

Como es natural, el Escenario 2 no registra cambios drásticos respecto de los obtenidos en el Escenario anterior. Sin embargo, las estimaciones del efecto-empleo global se ven disminuidas en 12.000 y 15.000 empleos para las alternativas media y alta respectivamente, como resultado en particular de menores efectos en el sector industrial.

La mayor sensibilidad de la industria a la cotización del seguro ATEP refleja la elevada afiliación del sector a dicho seguro, y la incidencia de éste sobre el empleo calculado en el Escenario 1, dada la casi nula evaluación de sus beneficios realizada entre los trabajadores con mayor grado de organización.

Escenario 3: Eliminación de las cotizaciones patronales, preservando las de los seguros de ATEP y EGM

Bajo esta hipótesis, el efecto final sobre el empleo se reduce en una proporción similar a aquella en la que se disminuye el monto de cotizaciones respecto del total. El impacto sólo es el 33% del esperado en el Escenario 1; de 0.36%, 0.6% y 0.9%, para cada una de las alternativas contempladas respectivamente. Sólo en la industria el efecto alcanza niveles superiores y ello únicamente bajo la alternativa más alta.

Escenario 4: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA y cajas de compensación

Se encuentra una sensibilidad ligeramente mayor de las estimaciones al eliminar del cálculo la cotización el seguro de IVM: mientras que las cotizaciones al ICBF, SENA y cajas representan el 42% de las cotizaciones previsionales, su efecto-empleo sólo alcanza al 38% en las dos alternativas más altas[18].

Escenario 5: Eliminación de las cotizaciones patronales preservando las del seguro de ATEP y las de las cajas de compensación

Esta fórmula ofrece algunos atractivos, en cuanto que con ella no se afecta el financiamiento de las cajas de compensación, que tienen una evaluación favorable por parte de los trabajadores y, por eso mismo, el efecto-empleo resultante es más que proporcional a la fracción de cotizaciones involucradas; ésta es el 74.6% del total de cotizaciones, y el efecto-empleo se aproxima al 80% del calculado en el primer Escenario.

Escenario 6: Eliminación de las cotizaciones patronales excepto las de ATEP y SENA

Como puede observarse en el Cuadro 1, contando en este caso con el 85% del total de cotizaciones, el efecto-empleo es apenas similar al obtenido en el Escenario anterior, con el 75% de las cotizaciones. De esta manera se corrobora el decisivo papel que juega en los estimativos la evaluación que hacen los trabajadores de los beneficios de la seguridad social. En este caso, se están excluyendo del cálculo los servicios con más baja evaluación, por consiguiente, los que mayor efecto-empleo generarían, junto con los del ICBF.

Escenario 7: Eliminación de las cotizaciones patronales, excepto las del ATEP e IVM

Bajo esta opción el efecto-empleo sería intermedio al encontrado para los Escenarios 3 y 5, los cuales involucran una proporción de cotizaciones semejante. El atractivo que éste ofrece es la preservación de la cotización que financia el seguro de IVM, más que su efecto directo sobre el empleo. El impacto sobre el empleo total sería de .4%, .7% y 1.1%, bajo las distintas alternativas de evaluación.

---

18. En la alternativa 1, el efecto-empleo sería el 45% del calculado en el Escenario 1, lo cual estaría señalando, precisamente, lo contrario.

Escenario 8: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA y EGM

Como el anterior, su atractivo se deriva más de su significado e implicaciones prácticas, que de su impacto sobre el empleo. Es evidente que a tal volumen de cotizaciones involucradas, un impacto del .3 - .9% sobre el empleo total no sería el argumento que justifique su desmonte. Sin embargo, la reestructuración del financiamiento de la seguridad social sí podría considerar el que el Estado asuma las cargas del ICBF y del SENA, así como la prestación de los servicios de medicina preventiva y curativa para la totalidad de la población.

Escenario 9: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA e IVM

En este caso, el impacto sobre el empleo sería de .3% - .7%, proporcional al volumen de cotización implicado. Sin embargo, su utilidad práctica se ve comprometida por la afectación de los recursos del seguro de IVM, con repercusiones actuales y futuras sobre las finanzas estatales que pueden no corresponder a la magnitud del impacto generado sobre el empleo.

Escenario 10: Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF y SENA

Se había señalado antes la eventual conveniencia de trasladar estos costos directamente al Estado. Además, el efecto relativo sobre el empleo es proporcionalmente mayor bajo esta opción, puesto que se contabiliza sobre los servicios con más baja evaluación dentro del sistema, aunque son éstos también los de menor cobertura poblacional.

D. Conclusión

Los efectos potenciales que sobre el empleo tendría eliminar todas las cotizaciones patronales o sustituirlas por incrementos compensatorios en los impuestos, son relativamente importantes, como que elevarían el nivel de ocupación entre 0.5% y 1.5%, sin costo adicional para la economía (salvo el de los factores de producción complementarios del nuevo empleo).

El impacto de este esquema alternativo sería aún mayor si las instituciones de seguridad social hubiesen alcanzado una cobertura más amplia que la actual; por lo mismo, la idea de sustituir el método de financiamiento tiende y tenderá a ser aún más atractiva con el paso del tiempo.

Sin embargo, por distintas razones técnicas e institucionales, no parece factible ni recomendable sustituir todas las formas de cotización patronal por nuevas cargas tributarias. La escogencia de alternativas debe pues orientarse sobre dos criterios:

a) Que los recursos a sustituir sean mínimos por unidad de empleo adicional; b) Que convenga financiar la prestación del caso con cargo a los ingresos fiscales, teniendo en cuenta su naturaleza en relación a los principios de las finanzas públicas.

De acuerdo con los anteriores criterios, los escenarios más recomendables dentro de los examinados por el presente informe serían:

1. Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF y SENA, conservando las cargas restantes (Escenario 10).
2. Eliminación de las cotizaciones patronales al ICBF, SENA y seguros de EGM (Escenario 8).
3. Eliminación de las cotizaciones al ICBF, SENA, EGM y cajas de compensación, preservando las de ATEP e IVM (Escenario 7).

Las tres alternativas indicadas involucran magnitudes crecientes de recursos a ser sustituidos en su fuente, a tiempo que tienen rendimientos marginales decrecientes en la generación de empleo. Así, sin descartar otras opciones, debería comenzarse por sustituir la fuente de financiamiento del ICBF y el SENA, con lo cual se generarían entre 14.000 y 33.000 nuevos puestos de trabajo, máxime a la luz de los argumentos existentes contra la destinación de impuestos específicos a tales entidades. Convendría luego abordar la posibilidad de cambiar el método de financiamiento para los seguros de enfermedad general y maternidad, integrando efectivamente al ISS y demás instituciones de seguridad social al Sistema Nacional de Salud, toda vez que al Estado compete ofrecer estos servicios básicos para toda la población y que urge expandir su cobertura (punto este último que implicaría, claro está, alza más que proporcional en los impuestos "compensatorios" y, por lo mismo, efectos negativos indirectos de consideración sobre el empleo). Finalmente, la sustitución financiera podría extenderse al subsidio familiar, opción que cuenta además en su favor con las críticas que, en materia de equidad de las inversiones, se han formulado a las cajas de compensación.

Antes de pasar al examen de cuáles podrían ser las fuentes alternativas de financiamiento para la seguridad social en la sección Sección II, conviene anotar que, al menos en un sentido, tales sobrecostos laborales no tienen efecto negativo sino positivo sobre el empleo. En efecto, hasta donde los aportes patronales se traducen en aumentos efectivos de la capacidad de compra por parte de los trabajadores —esto es, no se descuentan del salario, se trasladan vía precios o se desperdician en ineficiencias— ellos significan mayor demanda agregada y, por lo mismo, mayor empleo. Así que, también por este contado, los estimativos numéricos de esta sección tienden a ser optimistas.

II. Alternativas de financiamiento

A. Costo para el Estado de las opciones seleccionadas

El Cuadro 2 presenta el volumen anual de recursos involucrado en la sustitución de los aportes patronales a la seguridad social por recursos fiscales, para cada uno de

los tres escenarios seleccionados como preferibles en la sección anterior. La relación entre el valor de las cotizaciones sustituidas y el número de empleos generado en cada caso no mide el costo de éstos, pues se trata de una simple sustitución financiera. En cambio, habría que imputar los costos fijos y variables en que incurriría el sector privado para absorber la nueva mano de obra[19]. Igualmente, deberían ajustarse los cálculos para incorporar la eventual reducción indirecta del empleo atribuible al aumento de la carga fiscal sobre el conjunto de la economía.

1. La más baja sustitución financiera por empleo generado correspondería al sector de la construcción en el Escenario 10 ($485.000 por empleo) mientras la más cuantiosa sería la del sector comercio para el Escenario 7 ($2.456.000).
2. El sector industrial requeriría en general las sustituciones más bajas por empleo generado en los diferentes escenarios. Esto, junto al hecho de que aquí se concentra cerca del 50% del efecto-empleo total esperado, llevaría a recomendar la orientación de la estrategia hacia dicho sector.
3. Al lado del comercio, el sector que exigiría mayores sustituciones por unidad de empleo será el de servicios. Estas dos ramas de actividad concentrarían el 50% de la sustitución financiera y generarían sólo el 25% del empleo.
4. De acuerdo con los estimativos presentados, los Escenarios 8 y 10 tendrían las mayores ventajas en cuanto a empleo generado y esfuerzo fiscal compensatorio, exceptuando los sectores de comercio y servicios.

Se puede concluir entonces que los sectores en donde sería menos difícil para el Estado estimular la generación de empleo mediante la sustitución de cotizaciones patronales son los de industria, construcción, transporte, agropecuario y minería. En los dos últimos, el efecto sobre el empleo es mínimo (5% del total) por lo cual debe concentrarse la atención sobre los restantes, evaluando allí las posibilidades reales de incidir significativamente sobre el empleo mediante la ejecución de una tal estrategia.

En todo caso, la modificación del financiamiento de las instituciones de seguridad social implicaría recurrir a alguna fuente tributaria susceptible de incremento en sus actuales tarifas o volúmenes de recaudo, que además sea compatible en naturaleza con su nueva destinación. Los impuestos que, en principio, podrían llenar tales requisitos son los de Renta y de Valor Agregado.

B. Incremento de las tarifas del impuesto sobre la renta

La elevación de las tarifas de IMPORRENTA podría financiar la oferta de servicios de protección familiar, educación vocacional, atención de salud a las perso-

19. El costo privado de la creación de nuevas plazas de trabajo tiene otros componentes, otros determinantes y requerimientos, la escala técnica y la demanda por el producto, entre ellos. El supuesto de elasticidad infinita de demanda por el producto, sobre el cual funciona el modelo, encubre la posibilidad de que la eliminación de las cotizaciones no genere nuevos empleos. Esta posibilidad está relacionada con la facilidad para que los empresarios trasladen hacia adelante los costos laborales, y con el hecho de que las cotizaciones deben ser reemplazadas por un aumento en la tasa efectiva de otro impuesto.

Cuadro 2

EFECTO-EMPLEO DE LA ELIMINACION DE LAS COTIZACIONES PATRONALES. ALTERNATIVA 2
COSTO POR EMPLEO GENERADO
(Millones de pesos)

	Escenario 10			Escenario 8			Escenario 7		
	V/r. cotiz. eliminado (1)	Empleo generado (2)	(1) (2)	V/r. cotiz. eliminado (1)	Empleo generado (2)	(1) (2)	V/r. cotiz. eliminadas (1)	Empleo generado (2)	(1) (2)
Agricultura	787.8	1.049	0.751	1.836.3	3.604	0.510	3.338.0	3.876	0.861
Minas	58.3	61	0.956	166.6	269	0.619	303.5	309	0.982
Industria	6.957.1	12.783	0.544	11.887.4	21.907	0.543	22.413.8	25.522	0.878
Construcción	942.9	1.946	0.485	1.658.4	2.965	0.599	3.125.8	3.656	0.855
Comercio	5.038.7	2.183	2.308	x8.848.8	5.898	1.500	16.658.9	6.784	2.456
Transporte	1.303.7	2.195	0.606	2.247.1	3.761	0.600	4.291.2	4.380	0.980
Servicios	5.399.9	4.022	1.343	x9.523.8	8.636	1.102	17.977.6	16.088	1.117
TOTAL	20.515.3	24.239	0.846	36.195.3	47.043	0.769	68.126.8	60.615	1.124

Fuente: Cálculos de los autores.

nas, e incluso prestaciones económicas a que tiene derecho la población inactiva, a condición de que sus beneficios cubriesen toda la población y no solamente la que preste o haya prestado sus servicios productivos bajo una relación laboral. Así, el incremento en los recaudos debe ser superior al monto de las actuales cotizaciones patronales al ICBF, SENA, EGM o cajas de compensación, pues el número de beneficiarios se extendería sustancialmente. Sin embargo, como una primera aproximación a los requerimientos, se indica el monto de las cotizaciones de seguridad social percibidas en 1985 asumiendo, entonces, la conservación de la cobertura en su nivel actual. Se complementan estas cifras con el volumen de recaudos del Impuesto sobre la Renta y con el incremento requerido en la tasa implícita del impuesto (Cuadro 3).

Las ventajas que ofrece el impuesto de renta frente a los restantes componentes de la estructura tributaria se derivan de su característica progresividad, asociada con la incidencia directa sobre el contribuyente y las pocas posibilidades de traslación; de su elasticidad respecto al PIB, y de su adaptación a la capacidad de pago individual, mediante el diseño de tasas progresivas y la aplicación de deducciones por personas a cargo, etc. En su favor se ha dicho que:

> "... el impuesto sobre la renta... ha sido considerado durante casi dos siglos el instrumento más adecuado para llevar a cabo el principio de la capacidad de pago, el canon de la equidad vertical y el objetivo de la redistribución"[20].

Cuadro 3

INCREMENTO MINIMO REQUERIDO EN LOS RECAUDOS DE IMPORRENTA PARA SUSTITUIR LAS COTIZACIONES PATRONALES AL ICBF, SENA, EGM Y CAJAS DE COMPENSACION (Millones de pesos corrientes de 1985)

	Cotización	Recaudo Imporrenta	Nivel actual*	Tasa efectiva Incremento %
Actual (total)	68.126.8	161.452.8	3.55	—
Escenario 10[1]	20.515.3	181.968.1	4.00	12.7
Escenario 8[2]	47.548.0	209.000.8	4.59	29.3
Escenario 7[3]	68.126.8	229.579.6	5.04	42.0

* Recaudo Imporrenta/PIB total. El valor del PIB tomado para 1985 es de $4.555.000 millones.

1. Se incluyen cotizaciones al ICBF y SENA.
2. Cotizaciones al ICBF, SENA y EGM.
3. Cotizaciones al ICBF, SENA, EGM y Cajas de compensación.

Fuente: Cuadros 1 y 2 cálculos de los autores.

20. Rojas, Fernando y Alviar, Oscar, *Elementos de finanzas públicas en Colombia*, Bogotá, p. 243.

Sin embargo, en contra de un aumento del peso relativo de los impuestos sobre la renta dentro de los recursos fiscales han obrado las dificultades y elevados costos de su administración, la carga que ésta significa sobre los contribuyentes y las reacciones que generan las propuestas de elevación de sus tarifas, todo lo cual redunda en gran vulnerabilidad a sus recaudos, máxime si se advierte que el impuesto depende de la actitud de los particulares frente al Estado. Por tanto, las ventajas ofrecidas por este gravamen se opacan ante la pesadez de su administración:

> "Puede afirmarse que entre mayor sea el celo por la justicia progresiva o proporcional, más fino y retocado será el diseño tributario, más costoso de administrar, más susceptible a la elusión, a la evasión y a la injusticia y más embrollado para el contribuyente ordinario"[21].

Todavía más, a la hipótesis específica de que un alza en los recaudos del impuesto sobre la renta viniese a sustituir las cotizaciones *patronales* a la seguridad social, tendrían que oponerse otros dos serios argumentos. El primero, de índole distributiva, pues en el mejor de los casos no es claro que las actuales cotizaciones patronales sean menos progresivas en su incidencia final que los gravámenes a la renta (aunque parece razonable suponer que la traslación, vía descuento de salario o vía precio, es más fácil y común en el primer caso). El segundo, tocante a la eficiencia, hace notar que el impuesto sobre la renta no necesariamente corrige el costo relativo de capital y trabajo en la dirección deseable desde el punto de vista del empleo, como sí ocurre —y este es su mérito principal en el presente contexto— con el impuesto al valor agregado.

En último término, queda el argumento práctico de cuán difícil o inconveniente es elevar, al *menos para el inmediato futuro*, los recaudos provenientes de IMPORRENTA. En efecto, durante 1985, los recaudos por renta registraron un crecimiento considerable. Dentro de ellos ganó importancia la tributación de personas jurídicas sobre la de personas naturales, sin que ello significara descenso en la contribución de estas últimas[22].

Por lo demás, el sistema en su conjunto aparentemente perdió progresividad por otros varios conceptos:

— El mayor incremento en los recaudos del impuesto fue el observado por "Retención en la Fuente" (63%).

— En términos corrientes, la retención en la fuente sobre salarios creció 33% en el último año, mientras la que opera sobre dividendos aumentó en 18%.

— Perdieron participación en el producto de la retención los "dividendos", "loterías y apuestas" y "honorarios".

---

21. *Ibid.*, p. 248.
22. De acuerdo con el Informe Financiero de la Contraloría General: "... mientras el incremento salarial decretado por el Gobierno en 1985 fue del 10%, las retenciones sobre salarios crecieron en cerca del 30%, incremento todavía mayor al del año precedente (aunque se supone que para dicho año el incremento salarial habría sido superior)" p. 41.

Lo anterior permite concluir que la ejecución de la propuesta de sustituir las cotizaciones patronales al ICBF, SENA, EGM, y cajas en un plazo corto con aumentos del Impuesto sobre la Renta, enfrentaría obstáculos relacionados con la dificultad de incrementar aún más los recaudos y con la pérdida aparente de su progresividad.

C. Incremento en los recaudos del I.V.A.

Las virtudes teóricas que posee el impuesto sobre las ventas se refieren a su efecto positivo sobre la formación de capital, a su transparencia en cuanto a la asignación de recursos, a sus bajos costos administrativos y a los efectos derivados de su carácter de regulador automático sobre la estabilidad monetaria y sobre el ciclo económico. En particular, respecto a la formación de capital, el IVA estimula el ahorro, regula la demanda vía ilusión monetaria, castiga el consumo suntuario e incentiva la adopción de determinadas tecnologías. En la forma de impuesto al valor agregado (en lugar de a las ventas) se puede atenuar su influencia sobre los precios y generar efectos redistributivos por su contribución a la equidad horizontal y su desestímulo al consumo suntuario.

En calidad de sustituto de las cotizaciones patronales a la seguridad social, el IVA generaría efectos positivos sobre el empleo, al eliminar la distorsión existente en el precio relativo de los factores, originada en la asimilación de la cotización patronal a un "impuesto sobre el trabajo" que encarece el uso de este factor.

El mayor empleo generado y el abaratamiento de la mano de obra se verían complementados con otros efectos igualmente importantes, tales como el aumento de la competitividad de las exportaciones y la extensión de la cobertura de la seguridad social, hecho que repercute favorablemente sobre la evolución del salario real y sobre la situación de ingresos prevaleciente en los sectores más desprotegidos y con mayores dificultades, hasta el presente, para acceder a los servicios públicos y de asistencia social (sectores "informal" urbano, trabajadores rurales estacionales, por cuenta propia y familiares sin paga).

Condición fundamental para la puesta en marcha de la propuesta de sustituir contribuciones patronales a la seguridad social es el desarrollo de un sistema administrativo del impuesto que permita elevar los recaudos, controlar la evasión y mejorar la información disponible sobre el universo de contribuyentes-recaudadores de IVA. Como producto de la agilización del sistema administrativo pueden esperarse incrementos sustanciales en los recaudos, estimulados también por el interés particular de los beneficiarios de la seguridad social, convertidos en mecanismos de control sobre la evasión y mora.

En el Cuadro 4 se resumen las ventajas de sustituir las cotizaciones patronales a la seguridad social, en parte o totalmente, por un aumento en el Impuesto al Valor Agregado, contrastadas con las ofrecidas por el sistema de cotizaciones sobre el salario, indicando también las desventajas que tienen ambos sistemas de financiamiento de la seguridad social.

La financiación de la seguridad social mediante contribuciones patronales ha significado perpetuar el privilegio de unos sectores de la población trabajadora, justificado en el "mito jurídico" de que el derecho a la seguridad social proviene de la

contribución efectuada por el asegurado al financiamiento de la entidad aseguradora[23].

Si se desvirtúa aquel mito, se abre la posibilidad de sustituir los sistemas financieros previsionales por otro impuesto, "que facilite la universalización de la cobertura y corrija otros posibles efectos económicos negativos de aquélla sobre el empleo y/o la distribución"[24].

A pesar de que el IVA se ha aplicado en varios países latinoamericanos, solamente en Argentina y Uruguay ha tenido lugar la sustitución de parte de las cotizaciones de seguridad social por incrementos en su recaudo. Para el caso de Uruguay, C. Mesa-

Cuadro 4

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE SISTEMAS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD

IVA	Cotizaciones salariales
1. VENTAJAS	1. VENTAJAS
a. Eliminación de la distorsión en el costo de los factores	a. Facilidad de recaudo.
b. Efecto inicial positivo sobre el empleo.	b. Seguridad de ingresos para el sistema.
c. Ampliación del salario real.	c. Posibilidad de vincular el costo de afiliación para trabajadores y empresarios, al beneficio recibido del sistema.
d. Posibilidades de incremento en el control de la evasión, si se mejora el sistema de la información tributaria, se establece un registro de contribuyentes-retenedores IVA y se cruza con el de afiliados y beneficiarios de la seguridad social.	
e. Posibilitaría un incremento de la cobertura, aproximando la situación del sector hoy no cubierto a la del sector cubierto.	
f. Aumento de la competitividad de las exportaciones.	

23. En este sentido es utilizado el término por Carmelo Mesa-Lago, *op. cit.*, para indicar el origen de la justificación aparente de la baja cobertura de las instituciones de seguridad social en la mayoría de los países de América Latina. (p. 17).
24. *Ibid.*, p. 18.

Iva	Cotizaciones Laborales
2. DESVENTAJAS	2. DESVENTAJAS
a. Dificultad de recaudo, especialmente asociada a una precaria infraestructura administrativa tributaria, a la existencia de tarifas diferenciales y de exenciones.	a. Genera distorsión en el costo de los factores.
b. Evasión.	b. Desestímulo a la creación de empleo.
c. Efecto sobre la inflación en el corto plazo, ante la falta de competitividad en los mercados.	c. Reducción en el salario real.
d. Impacto regresivo sobre la distribución del ingreso, por su efecto inflacionario sobre el consumo y por la baja cobertura del sistema previsional.	d. Ampliación de la brecha entre el sector moderno (cubierto) y el informal (no cubierto).
e. Genera reacciones sindicales ante la reducción de la carga para el empleador y su traslado a los consumidores.	
f. Desestímulo a la introducción de cambios tecnológicos ante el abaratamiento de la mano de obra.	
g. En condiciones recesivas, la estabilidad financiera de las instituciones de seguridad social se vería afectada por la disminución de los recaudos y la evasión, lo cual implicaría recurrir a fuentes de financiamiento más costosas (crédito o emisión).	

Lago cita los resultados de un estudio sobre los efectos de dicha sustitución para 1980, confirmando las expectativas acerca de su incidencia sobre el empleo, el salario real, los costos de producción y la competitividad de las exportaciones:

> "i) el desempleo se redujo de 8.1% en el segundo semestre de 1979 a 7% en el segundo semestre de 1980, mientras que la ocupación aumentó 12% en dicho período; ii) el salario real aumentó en casi un 12% en el mismo período; iii) la participación relativa del ingreso del trabajo en el ingreso total creció de 30.2% en 1979 a 32.8%; y iv) mejoró la competitividad de la producción local en el ámbito doméstico e internacional... Además se mantiene que las prestaciones reales aumentaron un 3% en 1980 y que el incremento de precios provocado por el IVA fue sólo del 1.7% y por una sola vez"[25].

25. *Ibid.*, p. 212. El estudio citado es de CAUMOT, *Efectos económicos del cambio en el financiamiento de la seguridad social: El caso uruguayo.*

Sin embargo, Mesa-Lago advierte a continuación que los anteriores resultados no pueden atribuirse exclusivamente al cambio en la forma de financiar la seguridad social, puesto que en el período precedente al análisis se había registrado un aumento en el empleo, en el salario real, en las exportaciones y en el PIB per-cápita, así como una reducción más significativa que la antes anotada, en la tasa de desempleo. Señala entonces el autor:

> "Como no es posible aislar aquí los factores relacionados con la crisis y la recuperación económica del factor IVA, no puede concluirse que los cambios negativos en el empleo, el salario y las exportaciones hayan sido resultado del segundo. Pero por las mismas razones, tampoco quedó demostrado en el estudio citado que la sustitución de la cotización salarial por el IVA tuvo un impacto positivo en 1980. Por lo tanto, es necesario realizar un análisis que evalúe adecuadamente —aislándolos— los efectos del IVA en los últimos tres años, puesto que la experiencia uruguaya es importante como alternativa en el diseño de la política futura de financiamiento de la seguridad social latinoamericana[26].

Para el caso colombiano, la opción de sustituir las cotizaciones patronales a la seguridad social, involucradas en los tres escenarios seleccionados, se evalúan en relación con los incrementos mínimos requeridos en los recaudos del IVA y en su tarifa efectiva. Los resultados se presentan en el Cuadro 5.

Puede observarse que los incrementos requeridos en la sustitución con IVA son superiores a los calculados para la sustitución con IMPORRENTA. Sin embargo, el primero ofrece mayores márgenes de acción, en razón de la dinámica reciente de los recaudos y de la posibilidad de aumentar su producido mediante ajustes administrativos (control a la evasión o elevación de las tarifas para bienes suntuarios) mientras que —dada la importancia que revisten las rentas de trabajo en la contribución al IMPORRENTA— resulta imposible recaudar mayores volúmenes de recursos con este impuesto, sin asignarle mayor regresividad al sistema tributario.

La evolución reciente de los recaudos del impuesto a las ventas en Colombia señala un aumento de su participación dentro de los ingresos tributarios de la nación, amplificado con la introducción del cambio a la modalidad del valor agregado, a partir del mes de abril de 1984.

El incremento de 53% en el producto del IVA para 1985 —primer año completo de aplicación— es explicado por el efecto de la inflación (22.5%); por la introducción de la reforma (12.5%), que significó una expansión de la base gravable, antes que elevación de tarifas; por la introducción de nuevos bienes al régimen del IVA (10%), incluidos algunos de consumo popular o de incidencia sobre los precios de bienes básicos (equipos importados para el agro)[27] y por un aumento del registro de responsables del IVA[28]. Tales factores contrarrestaron el efecto de la recesión, que produjo una reducción en el volumen de ventas realizadas durante el año en cuestión.

Un factor que disminuye las posibilidades de sustitución de las contribuciones previsionales por alzas en el IVA es la aprobación de la Ley 12 de enero de 1986, por la

---

26. *Ibid.*, p. 213.
27. Lo cual tiende a hacer regresivo el impuesto.
28. Contraloría General, *Informe Financiero*, diciembre , 1985, pp. 35-40 y 45-48.

Cuadro 5

INCREMENTO MINIMO REQUERIDO EN LOS RECAUDOS DEL IVA PARA SUSTITUIR LAS COTIZACIONES PATRONALES A LA SEGURIDAD SOCIAL
TRES ESCENARIOS
(En millones de pesos)

	Cotizaciones Patronales	Recaudos IVA Interior	Recaudos IVA Importaciones	Tasa efectiva IVA interior**	Tasa efectiva IVA import.**	Incremento tasa efectiva IVA interior %	Incremento tasa efectiva IVA import. %
Situación actual	68.126.8	95.220.0	40.760.0	6.1	7.5	—	—
Escenario 10[1]	20.515.3	109.580.7	46.914.6	7.1	8.6	16.4	14.7
Escenario 8[2]	47.548.0	128.503.6	55.024.4	8.3	10.1	36.1	34.7
Escenario 7[3]	68.126.8	142.908.8	61.198.0	9.2	11.3	50.8	50.7

Fuente: Cálculo de los autores.

* Recaudos IVA interior en 1985/PIB manufacturero y comercial, estimado en $1.555.050 millones para ese año.
** Recaudos IVA Importaciones/Importaciones. Para 1985, éstas se estimaron en $544.000 millones.
1. Incluye cotizaciones al ICBF y SENA.
2. Incluye cotizaciones al ICBF, SENA y EGM.
3. Incluye cotizaciones al ICBF, SENA, EGM y Cajas de compensación.

cual se incrementa la cesión del IVA a entidades territoriales, elevándola gradualmente del 30% a un tope del 50% que se alcanzará en 1992. Como consecuencia de esta medida, queda comprometida una parte sustancial de los recaudos, lo cual limita su disponibilidad para otros fines.

Los resultados del estimativo de volúmenes de recaudos del IVA requeridos para efectuar la sustitución de las cotizaciones patronales, al lado de las demás ventajas ofrecidas por este impuesto en relación con fuentes alternativas, señalan un rango de acción que puede ser utilizado sin afectar negativamente la situación financiera de las entidades del sector de seguridad social ni generar efectos nocivos sobre la progresividad del sistema tributario o sobre las metas de crecimiento económico y estabilización. Bajo estas consideraciones, se confirma la viabilidad de sustituir, al menos, las cotizaciones patronales al SENA y al ICBF.

D. Otras alternativas

Ante las dificultades existentes para sustituir la totalidad de las cotizaciones patronales con recaudos de IMPORRENTA o con recaudos de IVA, pueden considerarse alternativas que incluyan un sistema de financiamiento de los riesgos comprometidos en la sustitución, mediante la combinación de estos dos impuestos. En tal caso, se incrementaría el margen de acción en relación con la posibilidad de sustituir un mayor volumen de cotizaciones y en consecuencia, algo más de los dos riesgos señalados como opción mínima (SENA e ICBF).

A este respecto surge de nuevo la necesidad de introducir consideraciones adicionales, que orienten las decisiones sobre qué riesgos incluir en la sustitución de fuentes de financiamiento, y por cuál impuesto efectuar la sustitución, para lo cual conviene notar las implicaciones sobre la estructura administrativa del Estado, sobre las características de progresividad o regresividad de los tributos y sobre la conservación de la relación entre la naturaleza de los servicios que se prestan y la norma sustantiva que respalda al tributo con el cual se propone financiarlos.

A título ilustrativo, se señalan dos alternativas posibles, sin entrar a evaluar su viabilidad en términos de requerimientos de recaudos para sustituir las cotizaciones involucradas:

1. Sustituir con IMPORRENTA las cotizaciones a EGM, a condición de que los incrementos necesarios en las tarifas del impuesto se efectúen bajo criterios redistributivos, gravando las formas de riqueza que no constituyen ingreso. Por lo elevado de las cotizaciones a este riesgo, esta sería la alternativa más optimista de sustitución de cotizaciones patronales con IMPORRENTA aunque cabría la opción de sustituir las cotizaciones al ICBF con este impuesto.
2. La relación directa existente entre los sujetos contribuyentes al IVA y la naturaleza de los servicios prestados por las cajas de compensación y el SENA hacen más adecuado este impuesto para sustituir las cotizaciones que financian dichas entidades. Sin embargo, en la medida en que se incrementara la cobertura de los servicios de las cajas y del ICBF, se haría más o menos indiferente la sustitución con IVA o con IMPORRENTA.

Capítulo 14
Las carreras laborales y el sindicalismo en el sector público*

Jaime Lopera Gutiérrez

I. La carrera administrativa

El primer esfuerzo legal para administrar más técnicamente el personal en el país se remonta al año 1938: en ese año se expide la Ley 165. Desde entonces se han llevado a cabo sucesivas tentativas para regular el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado.

Aquel primer estatuto creó la carrera administrativa para todos los servidores públicos que prestaran servicios de carácter permanente en el sector oficial, excluyendo de ella sólo a los empleados que ejercieran jurisdicción o autoridad, a los agentes del Presidente de la República o de los gobernadores, y, como regla general, a todos aquellos funcionarios cuyos cargos tuvieran una significación esencialmente política o se rigiera por preceptos especiales[1].

En esa ley de 1938 el empleado de carrera estaba asistido por el derecho a no ser removido del empleo sino por faltas a los deberes y mediante especial procedimiento; y por el derecho al ascenso por mérito y competencia, distintivos estos insoslayables en cualquier norma sobre la materia. Se establecían también prestaciones sociales especiales para los funcionarios comprendidos dentro de dicho sistema. Este primer intento de normatividad no alcanzó a dar los frutos que se previeron y, por el contrario, tuvo débil aplicación y cumplimiento. Veamos entonces la legislación posterior que enmarca el desarrollo de la carrera administrativa en Colombia.

---

* Este trabajo hace parte de una investigación más general sobre "Legislación sobre creación de empleo en el sector público".

1. Diego Younes Moreno, *Derecho administrativo laboral*, Bogotá, Editorial Temis, 1985, pág. 114.

A. El plebiscito de 1957

La reforma constitucional plebiscitaria de dicho año elevó a canon constitucional la institución que se examina en esta sección[2]. Esta innovación institucional sin antecedentes ciertamente tiene características y propósitos muy originales. En realidad, se trataba de pacificar el país suprimiendo la violencia y el origen político de los conflictos internos que se habían venido padeciendo, mediante un manejo conjunto de la dirección del Estado por parte de los partidos históricos, equilibrando su influencia sobre los poderes públicos gracias a un procedimiento de responsabilidad solidaria y por medio de acuerdos permanentes sobre las pautas que hubieran de regir la acción sobre los destinos públicos. La alternación y la paridad buscaban que en ninguna forma podían seguirse condicionando a los vaivenes políticos de turno los intereses permanentes del Estado y, antes por el contrario, se empezó a aceptar que cuanto más fuertes o continuas fueran las mudanzas políticas, más estable debía ser la estructura que atendiera los negocios oficiales.

Así se replanteó el sistema constitucional de nombramientos y de provisión de empleos. La omnímoda facultad que la Constitución otorga al Presidente de la República para nombrar y remover a quienes desempeñaban cargos públicos, debería ser restringida a fin de que solamente aquellas designaciones cuyo carácter fuera esencialmente político, de confianza, o de agencia presidencial, se dejaran en absoluta libertad y se restringiera la facultad nominadora para los demás empleos de la rama ejecutiva.

Esta fórmula —la carrera administrativa— permitía la implantación de procesos técnicos de selección de personal; de mejoramiento y motivación de éste y la estructuración de un sistema de ascensos; libraba al empleado de la angustia que solía producirle ver su suerte abandonada a las circunstancias políticas siempre cambiantes; y permitía que, al conservar los servidores públicos sus cargos, este hecho les otorgaba mayor pericia en sus funciones y la práctica adquirida les sirviera para puestos superiores. Todo lo anterior era fruto de nuevas actitudes del ambiente nacional hacia la función pública, la cual se empezaba a percibir en su auténtico sentido de méritos y poderes de especial significación ciudadana, y no como un botín para el grupo dominante o como una recompensa para pagar servicios prestados en la lucha banderiza: Los antecedentes que se dejaron consignados en los pactos que constituyeron la génesis de la enmienda constitucional plebiscitaria del año 1957 y que, como se dijo, incluyó la carrera administrativa como institución constitucional, es decir, como uno de los presupuestos básicos para la buena marcha del Estado, dicen[3]:

> "...A un cuerpo legislativo así organizado, inmune al sectarismo, ha de corresponder una rama ejecutiva de coalición y cooperación de los partidos, en la que se halle limitada la facultad, hoy omnímoda, del presidente en la elección y despido de todos los funcionarios del Gobierno. Un primer límite tiene que ser la urgentísima creación de la Carrera de Servicio Civil que suprima el concepto de que el vencedor político tiene derecho a los despojos del vencido y a alterar de arriba a abajo la Administración Pública, sustituyendo a todos los nuevos empleados por nuevos favoritos".

2. Jaime Lopera Gutiérrez, *El libro blanco de la carrera administrativa*, Bogotá, Ed. Tierra Firme, 1979.
3. Pacto de Sitges, julio 1957.

Los textos constitucionales derivados del plebiscito aprobados, y aún vigentes, dicen:

> "Artículo 5o.: El Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y, en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido.
> A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio".
> "Artículo 6o.: El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta".
> "Artículo 7o.: En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción".

Para desarrollar esas importantes modificaciones constitucionales, el Congreso Nacional expidió la Ley 19 de 1958. Los propósitos fueron los de reorganizar la Administración Pública colombiana para asegurar la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo establecidos; salvaguardar, de otra parte, la estabilidad y preparación técnica de los servidores públicos; garantizar la ordenación racional de los servicios públicos; simplificar los trámites y procedimientos oficiales, evitando la duplicación de labores y favoreciendo la implantación de efectivos controles administrativos.

Esta ley previó la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, (Ley 19 de 1958, artículo 8o.), como organismo que debería encargarse de organizar el servicio civil y la carrera administrativa, entendiéndose por el primer concepto —servicio civil— todo el conjunto de empleos civiles de la rama ejecutiva del poder público; y por el segundo —carrera administrativa—, un sistema técnico de administración de personal al servicio del Estado que, en la selección de los empleados públicos, no reconoce motivos distintos de sus méritos, virtudes y talentos, ofreciendo a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, garantía de condiciones satisfactorias de vida, estabilidad y progreso en el trabajo en razón de sus méritos y eficiencia.

De la misma manera, con fundamento de esta norma, se expidió el Decreto Ley 1732 de 1960 que reguló la administración de personal y la carrera administrativa durante el período 1960-1968, pero con débil aplicación.

B. El Decreto Extraordinario 2400 de 1968

En desarrollo de la reforma administrativa de 1968, se expidió el Decreto Ley 2400 de 1968 que regula la administración civil de la rama ejecutiva.

En sus 65 artículos, incluidas las reformas, se ocupa de referirse a nociones tales como empleo, empleado, auxiliar de la administración, división de empleos, condiciones para el ejercicio de los mismos, los deberes, derechos, prohibiciones, incompatibi-

lidades que se predican de los funcionarios, el régimen disciplinario aplicable, la calificación de servicios, las situaciones administrativas, la capacitación, la carrera administrativa, y los organismos para administración de personal. Aunque buena parte de este decreto se encuentra vigente, en materia de régimen disciplinario fue derogado por la Ley 13 de 1984 y su Decreto Reglamentario 482 de 1985.

En relación con el Decreto 1732 de 1960 su antecesor, el Decreto 2400 de 1968 guarda las siguientes diferencias[4].

1. En primer término se descentraliza la selección de personal, proceso que debe realizarse por las unidades de personal de cada uno de los organismos oficiales, reservándose al Departamento Administrativo del Servicio Civil la elaboración de las pruebas de idoneidad.
2. El Decreto 1732 era predominantemente un estatuto para funcionarios de carrera; el Decreto 2400 es un reglamento de administración de personal, que incluye a su vez disposiciones sobre la carrera.
3. El nuevo estatuto, Decreto 2400 de 1968, incluyó en sus disposiciones una posibilidad de ingreso masivo para todas las personas que estuvieron al servicio de la administración a la fecha de su expedición, sin necesidad de recurso, con sólo superar un período de prueba. Esta norma era por un aspecto criticable ya que excepcionaba el sano y general principio de ingreso por mérito demostrado mediante oposiciones; pero fue importante desde un punto de vista social ya que dio oportunidad de vincularse a la carrera a los antiguos servidores del Estado.
4. En el aparte dedicado a las situaciones administrativas, se suprime la "disponibilidad" (que era una licencia de larga duración) y se remodela la comisión tomándola como tal (situación administrativa) y no como forma de provisión de empleos.
5. Dentro de las causales de retiro se incorpora, además de las existentes, una nueva causal por razón de la edad: el solo hecho de cumplir 65 años al servicio de la administración, figura que constituye un nuevo aporte a la seguridad social del funcionario, especialmente importante por tender a protegerlo a los años difíciles de la vejez.
6. En cuanto a las comisiones de personal se refiere, se cambió su integración al incorporarse en ella un representante de los empleados, sector éste desprovisto de vocería en el Decreto 1732 de 1960.

El Decreto 2400 de 1968 fue reglamentado cinco años después por el Decreto 1950 del 24 de septiembre de 1973, que veremos a continuación.

C. Decreto Reglamentario 1950 de 1973

En el Decreto 1950 de 1973 el sistema de carrera se define como un mecanismo de administración de personal que no reconoce para el acceso al servicio, y para la

4. Diego Younes Moreno, *op. cit.*, pág. 149.

permanencia y promoción dentro de él, factores distintos al mérito personal demostrado mediante un serio proceso de selección. Por lo tanto, este proceso debe ser la piedra angular de la carrera y debe estudiarse con algún detenimiento.

El proceso de selección compete al organismo en cuya planta se produzca la vacante (puesto que el sistema colombiano de función pública es predominantemente descentralizado), pero se adelanta bajo la dirección, coordinación y asesoría del Departamento Administrativo del Servicio Civil, y se desarrolla con base en las siguientes etapas esenciales:

1. La convocatoria;
2. El reclutamiento;
3. La oposición (pruebas);
4. La lista de elegibles;
5. El período de prueba;
6. El escalafonamiento.

Etapas de ingreso a la carrera administrativa.

1. La convocatoria

La convocatoria es el paso inicial del procedimiento de escogencia por mérito y determina las bases mismas del concurso, es un auténtico estatuto y, por lo tanto, vincula jurídicamente a la administración y a quienes aspiren a ingresar en ella.

El artículo 189 del Decreto Reglamentario 1950 de 1973 define la convocatoria en los siguientes términos:

> "La convocatoria es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración como a los participantes. No podrán cambiarse sus bases una vez iniciada la inscripción de aspirantes, salvo en los aspectos de que tratan los apartes 4 y 6 del artículo anterior, casos en los cuales deberá darse oportuno aviso a los interesados".

Del texto transcrito se infiere que son presupuestos inalterables de la convocatoria los siguientes:

— La identificación del empleo;

— La ubicación dentro de la estructura orgánica y jerárquica de la entidad, o sea la indicación de la repartición a que pertenece el empleo y el status correspondiente;

— El sitio de trabajo;

— El sueldo básico que se le haya fijado al cargo en el decreto de planta que lo contiene;

— Las tareas que lo caracterizan;

— Las calidades demandadas para su ejercicio;

— La clase de pruebas o instrumentos de selección por utilizar, o sea las herramientas técnicas de selección de personal con las cuales se vaya a realizar la oposición así como los criterios para las evaluaciones y los puntajes mínimos para superar el concurso;

— La duración del período de prueba.

Al contrario, sólo procede alguna variación, y lógicamente dando aviso oportuno a los interesados, en los siguientes aspectos de carácter circunstancial:

— El sitio y la fecha de recepción de inscripciones;

— La fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo el concurso.

2. El reclutamiento

Este es el paso siguiente a la convocatoria en el proceso de selección y tiene como finalidad atraer al servicio público las personas que reúnan los requisitos mínimos para desempeñar los empleos objeto de los concursos. Para lograr estos fines, las normas vigentes disponen que la convocatoria sea profusamente divulgada por los medios más idóneos. Con las personas que se inscriben para participar en el certamen se debe elaborar la lista de admitidos y rechazados; pero, en todo caso, a estos últimos se les debe hacer saber los motivos de su inadmisión, que no pueden ser otros que la carencia de las calidades demandadas en la convocatoria.

Las inscripciones para los concursos deben realizarse en las unidades de personal de los organismos a que pertenezcan los empleos por proveer, las cuales deben suministrar a los aspirantes tanto los formularios de inscripción como las demás informaciones adicionales que sean del caso.

3. La oposición (tipo de pruebas)

Concluidas las etapas anteriores, se habrá de realizar el concurso u oposición propiamente dicho, el cual consiste en la aplicación de las técnicas de selección que permitan verificar y discriminar las condiciones de los aspirantes.

El artículo 15 de la Resolución 350 de 1982, originaria del Servicio Civil, indica en qué pueden consistir las oposiciones o concursos.

> Las oposiciones o concursos podrán consistir en pruebas objetivas, temas de ensayo, análisis de antecedentes, entrevistas, evaluaciones de cursos de adiestramiento o perfeccionamiento, cuando éstos se realicen como parte del proceso de selección, o cualquier otro medio que permita establecer la capacidad, aptitud e idoneidad de los aspirantes, según la naturaleza de los empleos que deben ser provistos".

4. *Lista de elegibles*

Los resultados del proceso antes descrito culminan con la confección de una lista de elegibles, en la cual se insertan los nombres de los candidatos aprobados en el orden que arrojen los puntajes del concurso.

Esta lista tiene vigencia de un año y con las personas que en ella figuren se deben proveer las vacantes que se presenten en el cargo para el cual ella se formó. El objeto de esta clase de listas es el de conservar un repertorio de personas idóneas para el ejercicio de un cargo, con el propósito de que en la medida en que se vayan produciendo vacancias definitivas se acuda a ella, sin necesidad de realizar un nuevo concurso para cada oportunidad, pues ello resultaría en extremo oneroso para la administración.

5. *Período de prueba*

Una vez elaborada una lista de elegibles, el funcionario competente expide el nombramiento en período de prueba, eligiendo al designado entre "las personas que se encuentren entre los cinco primeros puestos de la lista de elegibles formada por el concurso abierto".

El período de prueba es la etapa culminante del proceso de selección, y su finalidad estriba en la posibilidad de apreciar en la práctica la forma como el empleado se comporta frente a las funciones y el servicio, y de su superación o no, depende el ingreso definitivo a la carrera administrativa.

6. *Escalafonamiento*

La etapa final del proceso de selección es, pues, el escalafonamiento, o confirmación del funcionario en la carrera administrativa, y le otorga la plenitud de los derechos inherentes a ella. La competencia para inscribir en el escalafón de la carrera a los empleados públicos que tengan derecho a ello es privativa del Departamento Administrativo del Servicio Civil (artículo 216 del Decreto 1950 de 1973; Resolución 350 de 1982).

Clases de concurso

a. Concurso abierto: el Decreto Extraordinario 2400 de 1968 solamente estableció como institución para surtir las vacantes de los empleados del sistema de carrera administrativa el concurso abierto. Desde luego que previó una prelación para los empleados inscritos en el escalafón frente a los demás servidores públicos y a las personas ajenas al servicio civil. Dentro de estos concursos, por lo tanto, "se dan cita dos órdenes de derechos: el de todos los aspirantes para participar en la competencia por el empleo; y el de los escalafonados para que con prelación a

aquéllos se les asigne el cargo, siempre que no resulten en condiciones inferiores de aptitud frente a los nuevos aspirantes".

b. De ascenso: a pesar de lo anterior, el Decreto 1950 de 1973 que reglamenta el citado Decreto 2400 de 1968, dispone que los concursos son de dos clases: abierto para ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa; y el ascenso para el personal escalafonado.

D. Los Decretos 528 a 2132 de 1976

La circunstancia de que, en virtud de las dos últimas declaratorias de estado de sitio en el país, se hayan dictado disposiciones por las cuales se suspende la carrera administrativa, nos obliga a hacer algunos comentarios sobre el particular.

El artículo 2o. del Decreto Legislativo 2132 de 1976 dijo:

> "Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en la carrera administrativa, docente, carcelaria, penitenciaria y diplomática y consular, que participen en huelgas o reuniones tumultuarias, o que entraben o impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos, sin derecho de remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menos de seis meses ni mayor de doce. La suspensión del personal escalafonado se hará por la autoridad que hizo el nombramiento".

Como puede apreciarse, este decreto modificó el régimen disciplinario en el sentido de prever una sanción más: suspensión en el empleo sin derecho a remuneración, sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios, suspensión de una duración entre seis meses y un año. La expresión "sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios", se traduce, a nuestro juicio, en la no aplicación del procedimiento previsto en los Decretos 2400 de 1968 y 1950 de 1973. Sin embargo, como se puede apreciar, la disposición transcrita no suspende las garantías constitucionales derivadas del artículo 26 de la Carta vigente y, en consecuencia, antes de proceder en tal modalidad de suspensión será preciso por lo menos: (a) Probar uno o algunos de los hechos a que se refiere la norma (participación en huelgas, o en reuniones tumultuarias, o entrabar o impedir la prestación del servicio, o incitar a participar en tales actos), y (b) Permitir el ejercicio del derecho de defensa, dando a conocer al inculpado los cargos que se le imputan y practicando las pruebas conducentes que éste solicite.

Sancionado un empleado público con la suspensión de su empleo durante un año, si el orden público se restablece cuando la suspensión apenas lleve, por ejemplo, 15 días, el empleado recobrará ipso jure los derechos que se le habían suspendido precisamente porque el Decreto 2132 habría dejado de regir; ello implicaría indulto o rehabilitación, como lo tiene establecido el artículo 45 de la Ley 153 de 1987, tal como lo sostiene el doctor Julio Salgado Vásquez en su salvamento de voto a la declaratoria de constitucionalidad a los Decretos Legislativos 528 y 2132 de 1976.

El artículo 3o. del Decreto 2132 de 1976 reprodujo en buena parte la norma antes vista. La Corte, según el salvamento de voto del doctor Gómez Velásquez a la declaratoria de constitucionalidad de los citados decretos, afirma que quedó

"muy en claro en la discusión de este pronunciamiento, que la suspensión de la carrera únicamente alcanzaba al trabajador o empleado que incurriese en una cualquiera de las hipótesis determinadas en el artículo 1o. Los ajenos a esta clase de conductas, conservan el favor de estatuto de servicio pertinente pues sus prerrogativas y derechos mantienen su integral vigencia sin sufrir el más mínimo menoscabo".

La jurisprudencia de la justicia contencioso-administrativa ha sostenido que de los citados estatutos de excepción no se puede deducir que los empleados de carrera puedan ser tratados como si fueran de libre nombramiento y remoción.

E. Decreto 583 de 1984

Este decreto reviste una especial importancia en materia de carrera administrativa, pues persigue "legalizar" la situación frente a ella de un número muy crecido de empleados públicos de la rama ejecutiva que estaban vinculados a la administración pública, pero no habían accedido a sus cargos por concurso que es el procedimiento propio para entrar a carrera.

Este decreto persigue facilitar la incorporación de todos esos funcionarios básicamente con acreditar que se reúnen las calidades para el ejercicio del cargo, señaladas bien en el manual de la entidad, o en el general de la administración, y un concepto favorable sobre su conducta y eficiencia en la entidad a la cual presten sus servicios.

Mediante la incorporación prevista por este decreto, el número de escalafonados aumentará apreciablemente, y por ende, la defensa del empleo, mediante los mecanismos de estabilidad predicados por la carrera, será una realidad para muchos de ellos.

Como puede apreciarse, un medio para conservar el empleo es la plena observancia de la carrera administrativa, pues ésta brinda el derecho a la estabilidad siempre que se cumplan con lealtad, eficiencia y honestidad los deberes del cargo.

Por lo tanto la débil aplicación de esta institución, afecta sin duda el empleo, y ello toma especial relevancia, en un país como Colombia, en que el Estado es el mayor empleador.

Por eso se ha considerado importante incorporar el siguiente cuadro que resume un diagnóstico sobre las fuerzas que propician la carrera, de una parte y de las que tienden a frenarla.

II. Las carreras especiales

Además del régimen general de carrera administrativa, están los estatutos alusivos a las carreras especiales, a los cuales nos referimos enseguida.

A. La carrera docente

La legislación sobre los educadores oficiales tiene en el país una tradición prácticamente secular (da el ejemplo de esa aseveración la Ley 89 de 1982 sobre instrucción pública). En el presente siglo, desde sus albores, aparecieron disposiciones sobre la materia —tales como la Ley 39 de 1903— que fue en la práctica el primer estatuto

docente. Luego hicieron referencia a la materia la Ley 4 de 1913, la Ley 12 de 1934, y posteriormente la Ley 37 de 1935 donde se dispuso que el ministerio del ramo debería organizar y reglamentar el magisterio escolar y determinar condiciones en que un maestro pueda ser cambiado, removido o suspendido en sus funciones, teniendo en cuenta su capacidad técnica, estado de salud, conducta moral, condiciones de localidad y recompensa o ascenso por sus méritos.

La Ley 2 de 1937 desde esa época ya fijaba sueldo mínimo para los maestros; por su parte la Ley 91 de 1938 autorizó al Gobierno para "dictar disposiciones sobre formación del escalafón nacional del magisterio y aprovechamiento de los institutores incluidos en él".

Es necesario mencionar una norma muy importante en la Legislación Laboral colombiana como la Ley 6 de 1945 que, además de referirse a convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción del trabajo, prescribió las prestaciones sociales para empleados y obreros nacionales: seguidamente la Ley 43 de 1945 creó el escalafón nacional de enseñanza secundaria.

Más adelante es importante también indicar el Decreto 1135 de 1952 que también previó regulaciones sobre escalafón de enseñanza primaria y dispuso que las categorías que lo conforman se determinarían por los títulos y certificados de estudio; habló de promociones, organización de las categorías, cursos de capacitación pedagógica; determinó varias categorías; prescribió un régimen de consensos y uno de acreditar calidades, procedimientos de inscripción en el escalafón, y causales de exclusión del mismo (incompetencia, mala conducta comprobada o falta de aptitud física).

Durante la época del Frente Nacional se expidieron, sobre la materia que nos ocupa, los Decretos 223, 641 y 642 de 1972 y el Decreto 128 de 1977 contra los cuales, como lo anota Adalberto Carvajal, se desarrollaron fuertes y sostenidas luchas por parte de la Federación Colombiana de Educadores. Dos años más tarde, la Ley 8 de 1979 sobre reorganización de la educación post-secundaria, dio facultades para expedir normas sobre escalafón nacional del sector docente.

El estatuto docente actual está sometido en el Decreto Ley 2277 de 1979, expedido con fundamento en las facultades otorgadas al Gobierno por la Ley 8 de 1979. Dicho estatuto establece "el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran en el sistema educativo nacional, excepto el nivel superior que se regirá por normas especiales". Según dicho estatuto, sólo podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles especiales de educación quienes posean título docente o acrediten su inscripción en el escalafón.

En materia de creación y provisión de cargos se dispone que cada año la autoridad ejecutiva competente fijaría la planta de personal de los establecimientos educativos oficiales bajo su jurisdicción para la respectiva vigencia, y ordenó a su vez que sólo pueden ser provistos los cargos incluidos en las plantas, las cuales deben ser aprobadas siempre por el Gobierno nacional.

La norma en cuestión define el escalafón docente como "el sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica y experiencia docente y méritos reconocidos". La inscripción en él habilita al educador para ejercer los cargos de la carrera docente y consagra el tiempo de servicio como un factor de ascenso en el escalafón, así como por títulos distintos de aquel que le sirvió para ingreso a él, además de los cursos de capacitación. Se ocupa igualmente dicho estatuto de las juntas

de escalafón, a las cuales se les encomienda las decisiones relacionadas con escalafón y el régimen disciplinario.

La carrera docente es definida en el mencionado estatuto como el

> "régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la estabilidad de dichos educadores en el empleo, les otorga el derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanentes, establece el número de grados del escalafón docente y regulas las condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo, así como la promoción a los cargos directivos de carácter docente".

El educador tiene derecho a permanecer en el servicio mientras no sea excluido del escalafón o haya llegado a la edad de retiro. La defensa de la estabilidad de los educadores se fundamenta, pues, en que el educador escalafonado no puede ser suspendido o destituido del cargo sin haber sido suspendido o excluido del escalafón por ineficiencia o mala conducta comprobadas. El estatuto consagra además los derechos, los estímulos, los deberes, las prohibiciones y el régimen disciplinario para los educadores, prevé sus situaciones administrativas (que son las mismas que se predican de los empleados públicos) y las causales de cesasión de funciones docentes.

B. Carrera diplomática y consular

Esta carrera se regula por el Decreto 2016 de 1968, expedido con fundamento en la Ley 62 de 1967, y se define como el sistema jurídico que determina la situación y actividad de los funcionarios inscritos en ella.

El estatuto define como funciones básicas de las misiones diplomáticas representar al Gobierno nacional ante gobiernos extranjeros y organismos internacionales, negociar con ellos y dentro de las instrucciones que imparta el Gobierno nacional, e informar a éste sobre los asuntos que puedan interesar a la política externa de la República. Se establecieron igualmente en el citado Decreto 2016 de 1968, las categorías de funcionarios tanto del servicio diplomático, como del servicio consular.

El ingreso a la carrera diplomática es invariablemente por concurso y, como en las demás carreras, el funcionario inscrito en el escalafón que cumpla con lealtad, honestidad y eficacia los deberes de su cargo, sólo podrá ser suspendido o excluido por causas establecidas en la ley. Como en los estatutos de las demás carreras, también tratándose de la diplomacia y consular se prevé un régimen disciplinario, unas causales de retiro y un régimen de comisiones. El Decreto 2016 de 1968 fue reglamentado después por el Decreto 1745 del 22 de junio de 1983.

C. La carrera penitenciaria

En el Decreto Extraordinario 1817 de 1964 se aprecia todo un título dedicado a la capacitación, preparación del personal, carrera profesional y régimen disciplinario del personal carcelario y penitenciario. El artículo 100 de dicho decreto justamente estableció dicha carrera independiente de la del servicio civil.

Igualmente dispuso que pertenecían a la carrera penitenciaria las personas que hubieran obtenido título de idoneidad en la Escuela Penitenciaria Nacional, así como los empleados que hubieren presentado con eficiencia sus servicios y aprobaren los

concursos que organizaría la Dirección General de Prisiones. De este modo, el personal de guardias, a partir de dicho decreto, se debería conformar por personal preparado y reclutado con arreglo a criterios de selección. Dicho decreto reguló igualmente la jerarquía, el ingreso al servicio y el régimen disciplinario, se prohibió a sus miembros los actos partidistas y, aún más, el ejercicio del sufragio.

Posteriormente, en noviembre de 1984, el Gobierno nacional presentó al Congreso de la República un proyecto de ley para modificar el régimen jurídico de dicha carrera, que se convirtió luego en la Ley 32 de 1986, "por la cual se adopta el estatuto orgánico del cuerpo de custodia y vigilancia". Dicha ley regula "todo lo relativo al ingreso, formación, capacitación, ascensos, traslados, retiros, administración y régimen prestacional del personal de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional".

Dicho cuerpo de custodia y vigilancia, es un organismo armado, de carácter civil y permanente al servicio del Ministerio de Justicia e integrado por personal uniformado, que debe recibir la formación y capacitación en la Escuela Penitenciaria y pertenecer a la respectiva carrera. No pueden los miembros de este cuerpo elegir o ser elegidos para corporaciones políticas ni participar en organizaciones o actividades de índole partidista. Los miembros de dicha carrera son empleados públicos (artículo 3o., Ley 32 de 1986).

Las funciones del cuerpo de custodia y vigilancia son:

— Velar por la seguridad de los establecimientos carcelarios;

— Cumplir las órdenes y requerimientos de las autoridades jurisdiccionales con respecto a los intereses de los establecimientos carcelarios;

— Cumplir las órdenes impartidas por la Dirección General de Prisiones con relación a las actividades carcelarias;

— Servir como auxiliares en la educación de los internos de los establecimientos carcelarios y en la readaptación de los reclusos;

— Ejecutar las demás funciones relacionadas con el cargo que le asigne la ley o los reglamentarios.

El cuerpo del cual nos ocupamos se compone por oficiales, suboficiales y guardianes y, dependen del comando de vigilancia de la Dirección General de Prisiones. La Ley 32 de 1986 regula, además de lo anterior, lo relacionado con el ingreso al servicio, la formación y los ascensos, la destinación, las situaciones administrativas, las causales de retiro del servicio, así como el régimen de seguridad social para el cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria.

D. Estatuto del personal del Sistema Nacional de Salud

Con miras a educar los recursos humanos a los requerimientos técnicos que demanda el desarrollo del Sistema Nacional de Salud, se expidió un régimen especial para los organismos que lo conforman contenido en el Decreto Ley 694 de 1975[5].

5. El decreto citado fue expedido durante mi gestión como Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES BIBLIOTECA Centro de Estudios Económicos

El mencionado estatuto regula la administración de personal de los organismos de dirección del Sistema Nacional de Salud, de las entidades creadas o autorizada su creación, por la ley de la República, ordenanza departamental, acuerdo municipal, intendencial, comisarial o distrital, que prestan servicios de salud, inclusive los de seguridad social y, de las dependencias de otras entidades del sector público que prestan servicios de atención médica, con excepción de las del Ministerio de Defensa. El estatuto del personal del Sistema Nacional de Salud, comprende la casi totalidad de la temática propia de la gestión de recursos humanos a saber, normas generales, organización, creación, supresión y fusión de empleos, selección de personal, ingreso al servicio, deberes, derechos y prohibiciones, régimen disciplinario; situaciones administrativas, calificación de servicios, promociones y causales de retiro del servicio y régimen de la carrera administrativa.

Este decreto extraordinario fue reglamentado mediante Decreto 1468 de 1979.

E. Carrera del control fiscal

Con motivo de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso Nacional al Gobierno mediante la Ley 20 1975 se expidió el Decreto 937 de 1976 que contiene el estatuto de personal para los empleados de la Contraloría General de la República[6].

La Contraloría General de la República tiene, pues, un régimen de servicio civil y carrera administrativa que atiende la naturaleza especial de sus funciones de control fiscal. En consecuencia, la administración de su personal, no se gobierna por los Decretos Leyes 2400 de 1968 y 3074 de 1968, sino por el citado Decreto Ley 937 de 1976 que se refiere a todos los tópicos propios de un estatuto de personal, a saber: ingreso al servicio, carrera administrativa, capacitación de personal, derechos, deberes, prohibiciones de los funcionarios, régimen disciplinario, situaciones administrativas y retiro del servicio. Todos los servidores de la Contraloría tienen el carácter de empleados públicos y su ingreso al servicio se hace mediante resolución de nombramiento.

La carrera administrativa fiscal es definida como "un sistema de administración de personal que tiene por objeto mejorar la eficiencia de los servicios a cargo de la Contraloría General de la República, ofreciendo a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso a ella, otorgando estabilidad en los empleados y posibilidad de ascenso conforme a los reglamentos". Sigue en esta materia, la mencionada definición el Decreto 1950 de 1973 y recoge los aspectos típicos de la carrera señalados por la doctrina y la jurisprudencia: (1) la democracia en el reclutamiento; (2) la estabilidad condicionada a la ética y la eficiencia en el desempeño del empleo; (3) un diseño de políticas de ascenso que garantice el porvenir de los funcionarios y (4) una finalidad que no puede perderse de vista: mejorar la eficiencia de la Contraloría.

El estatuto separa los empleos de libre nombramiento y remoción de los de la carrera administrativa.

En la Contraloría son empleos de libre nombramiento y remoción, los siguientes:

---

6. También me correspondió participar en la creación de estas normas durante mi gestión en el Servicio Civil.

"a) El contralor auxiliar;

b) Asistente del Contralor;

c) Secretario General;

d) Los directores generales;

e) Secretario Privado del Contralor;

f) Delegados territoriales del Contralor;

g) Los jefes de las oficinas y divisiones de la Contraloría;

h) Los auditores, subauditores, inspectores, visitadores, revisores delegados y revisores fiscales;

i) El personal que depende directamente de los despachos del Contralor General, Contralor Auxiliar, Secretario General y Asistente del Contralor;

j) El personal que trabaje en el exterior".

En materia de concursos, el estatuto de personal de la Contraloría consagra las siguientes clases de concurso: interno, para los funcionarios ya vinculados a la Contraloría; y abierto para todos los colombianos, con prelación para todos los funcionarios escalafonados en la carrera de control fiscal. No obstante lo anterior, las normas sobre ingresos por concurso no tienen aplicación actual en dicha entidad.

El Decreto 937 de 1979 hace especial énfasis en la capacitación como uno de los pilares fundamentales de la gestión de personal. Coinciden reiterada y unánimemente los especialistas en administración de personal en señalar la capacitación de los empleados como condición fundamental de la eficacia de los servicios públicos, los cuales no pueden ser adecuadamente atendidos sin personal competente.

En efecto, el artículo 12 de dicho decreto consagra como derecho de los empleados de la Contraloría el de recibir capacitación y adiestramiento para ampliar los conocimientos de manera que puedan participar en concursos y desarrollar habilidades y aptitudes, obtener un mayor rendimiento en el desempeño de sus funciones, facilitar el ingreso a la carrera del control fiscal, y recibir formación en administración pública. Recuérdese igualmente que la Contraloría General de la República cuenta en su estructura con su propia escuela de capacitación.

El Decreto 937 de 1976 por su parte, como lo hacen todos los estatutos de administración de personal del sector público, define los deberes, los derechos y las prohibiciones para los empleados de la Contraloría, establece el régimen disciplinario aplicable, regula las situaciones administrativas y establece las causales de retiro de la Contraloría.

F. Carrera judicial

También como la carrera administrativa, la judicial tiene antecedentes semiseculares en nuestro país pues las primeras normas sobre ellas se remontan al Decreto 2798 de 1955.

Posteriormente deben mencionarse el Decreto 1698 de 1964, y luego el Decreto 250 de 1970 que define como fines de la carrera judicial la rigurosa selección de los funcionarios y empleados basada en los méritos personales, que dé igualdad de oportunidades, estimule el ingreso de los más aptos, su permanencia y superación y ofrezca condiciones decorosas de vida. Esta carrera comprende tanto a funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional como a los de la Procuraduría General de la República.

Recientemente el Congreso expidió la Ley 52 de 1984 para que el Presidente revise, reforme y ponga en funcionamiento el estatuto de carrera judicial. No se han completado de expedir, a la fecha, los decretos respectivos, pero ya vale la pena destacar el Decreto 1190 de 1986 y el Decreto 1373 del mismo año sobre la Escuela Judicial.

III. Sindicalismo

A. Marco general

El derecho colectivo laboral colombiano reconoce a los patrones y a los trabajadores, así como al que ejerza una actividad independiente, el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos y a éstos el derecho de unirse o defenderse entre sí.

El desarrollo de la actividad sindical en Colombia está sujeto a la inspección y vigencia del Gobierno y al Código Sustantivo del Trabajo que regula, entre otras materias, las relacionadas con la organización sindical (número mínimo[7], fundación, estatutos) personería jurídica (tramitación y reconocimiento); las facultades y funciones sindicales, el régimen interno de los sindicatos (nombre social, edad mínima, nacionalidad, asambleas, elección de directivas, libros, presupuesto y contabilidad, expulsión de miembros, disolución y liquidación de sindicatos, fuero sindical, definición y alcance del amparo)[8].

B. El sindicalismo en la Administración Pública

De conformidad con la ley colombiana el derecho de asociación en sindicatos se extiende a los trabajadores de todo el servicio oficial, con excepción de los miembros del ejército y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden.

Para entender a cabalidad los puntos siguientes sobre sindicalismo, es forzoso remitirnos a las modalidades de vinculación en la Administración Pública y, en especial a la distinción entre empleados públicos y trabajadores oficiales.

---

7. Para fundar el sindicato de trabajadores en Colombia se necesita un número no inferior a 25 afiliados.
8. No nos detenemos en estos puntos, por centrarse el trabajo en el sindicalismo del sector público. Seguramente otro trabajo de la misión se ocupó de estos dominios.

Los primeros (empleados públicos) se rigen por la ley y es esta la que determina sus condiciones de empleo. Los segundos (trabajadores oficiales) pueden negociar con la administración sus condiciones laborales. Tanto para unos como para otros se autoriza la sindicalización. Sin embargo, y esto es muy importante, para los empleados públicos las facultades sindicales son restringidas mientras no lo son para los trabajadores oficiales.

En efecto, los sindicatos de empleados públicos tan solo pueden:

1. Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados;
2. Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa;
3. Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva;
4. Presentar a los respectivos jefes de la Administración, memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de éstos en particular, o sugestiones encaminadas a mejorar la organización administrativa a los métodos de trabajo;
5. Promover la educación técnica y general de sus miembros;
6. Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, de enfermedad, invalidez o calamidad;
7. Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro, de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de habilitación profesional, oficinas de colocación, hospitales, campos de experimentación, o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, contemplados en los estatutos, y
8. Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles que requieran para el ejercicio de sus actividades (C.S.T.).

La huelga no está autorizada ni para empleados públicos, ni para trabajadores oficiales. No obstante, muchos sindicatos la ponen en práctica como una realidad sociológica que desborda los marcos legales.

C. Trabas al sindicalismo en el sector oficial

Una primera restricción del sindicalismo en el sector público es la de que los sindicatos de los empleados públicos no puedan presentar pliegos de peticiones, ni celebrar convenciones colectivas de trabajo, como sí lo pueden hacer los trabajadores oficiales. Una segunda restricción es la de que los empleados públicos no disfrutan de fuero sindical, como sí gozan de él los trabajadores oficiales y los trabajadores particulares, con excepción de los que desempeñen empleos de dirección, confianza o de manejo.

Jurídicamente hablando el fuero sindical es la garantía de no ser despedido ni desmejorado en sus condiciones de trabajo, ni trasladado a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto sin justa causa, previamente calificado por el juez del trabajo. Dicho fuero sindical es sin duda una valiosa garantía y un instrumento importante para ejercer el derecho sindical, pues defiende al trabajador de que se tomen en su contra medidas que signifiquen represalia por su quehacer sindical.

Pero no solamente hay dificultades jurídicas a la acción sindical. Las hay también de orden sociológico y organizacional. En nuestro ensayo "El Libro Blanco de la Carrera Administrativa"[9] identificábamos los siguientes factores como obstáculos al trabajo sindical:

1. Problemas de jerarquía y grupos de presión:

> "El Estado es esencialmente jerárquico, casi al estilo militar, y se estima que, por dicha razón, puede ser perjudicial el agrupamiento voluntario de sus empleados dado que la jerarquía es principalmente un atributo que busca sostener el principio de autoridad. En tales circunstancias, para algunos el sindicalismo oficial puede parecer peligroso cuando se lo presenta como afiliado a una confederación nacional (y a menudo afiliado a un partido político) con lo cual la noción de sindicato abarca inmediatamente la idea de huelga y de confrontación con esa autoridad soberana y jerárquica del Estado".

2. El derecho de huelga[10]: El régimen laboral del funcionario público nos obliga ahora a pensar sobre el derecho de huelga. A riesgo de simplificar demasiado, podría decirse que la discusión radica alrededor de estas dos tendencias:

   a. Los partidarios de la prohibición del derecho de huelga argumentan:

      — Que el Estado es no solamente un empleador sino también una autoridad política. La huelga constituye un acto de rebelión en su contra y tiene un carácter casi revolucionario.

      — Los funcionarios públicos pueden tener ciertas ventajas específicas (carrera administrativa, poder individual, etc.) que tiene como contraparte una restricción en ciertos derechos propios.

      — La huelga es contradictoria, en principio, a la continuidad indispensable del servicio público; es decir, al principio según el cual las actividades públicas son desempeñadas en función del interés general y no pueden ser interrumpidas.

      — En fin, la huelga perjudicaría fundamentalmente el espíritu de subordinación jerárquica que domina toda la estructura organizacional de la fundación pública, como ya lo habíamos anotado.

   b. Los partidarios del derecho de huelga sostienen, por su lado lo siguiente:

---

9. Lopera Gutiérrez Jaime, *El libro blanco de la carrera administrativa*, Bogotá, Editorial Tierra Firme, pág. 81.
10. Lopera Gutiérrez Jaime, *op. cit.*, pág. 86.

— Que la huelga en ciertos sectores de la administración pública (los avaluadores de catastro, por ejemplo) puede ser menos perjudicial para el interés general que ciertos tipos de huelga propios del sector privado (una huelga de choferes, por ejemplo).

— Que existe un acercamiento, cada día más nítido, entre las condiciones laborales de los funcionarios y de los trabajadores privados. Que, por lo tanto, no hay lugar de permitir la huelga a los segundos y prohibirla a los primeros.

— Que el principio de subordinación jerárquica va cediendo más y más en beneficio de una participación más directa de los funcionarios en la fijación de sus condiciones de trabajo, así como en la gestión de los servicios.

Podemos concluir que, sobre estos problemas, todavía no hay un consenso en Colombia acerca del camino más adecuado y las opiniones van de un lado a otro sin que existan posiciones claramente antagónicas al respecto. De todos modos, el Congreso Nacional es el vehículo apropiado para ventilar este asunto, pues en él reside la potestad para decidir en un problema que afecta tanto la dirección de la economía como las expectativas de los miles de sindicalizados que conforman la fuerza de trabajo del Estado.

Capítulo 15
Sindicalismo y empleo en Colombia

Rocío Londoño,
Orlando Grisales y
*Alvaro Delgado**

I. La estructura sindical en Colombia

A. Marco legal

Las normas y procedimientos sobre el derecho de asociación sindical están contenidos en la Constitución Nacional, los convenios y tratados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Código Sustantivo del Trabajo y los derechos emitidos en virtud de la Legislación de excepción o "estado de sitio".

La Constitución Nacional define los términos generales para el ejercicio del derecho de asociación de los trabajadores. No estipula impedimentos ni restricciones a este derecho, excepto las limitaciones al derecho de huelga que se examinan en la parte III.

Los Convenios 87 y 98 de la OIT fueron ratificados por las Leyes 26 y 27 de 1976, debido a la fuerte presión de los sindicatos, en particular de las agremiaciones de empleados públicos. La Ley 26 de 1976 se refiere a la libertad sindical y a la protección del derecho de asociación. Son de especial significación los artículos 3, 4 y 7 en los cuales se consagra la autonomía de las organizaciones de trabajadores y empleados para redactar sus estatutos y reglamentos, para elegir sus representantes y administrar sus actividades: se prohíbe la disolución y supresión de los sindicatos por vía administrativa, y se concede la personería jurídica en forma casi automática.

La Ley 27 de 1976, se refiere a la aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva. Los artículos más relevantes en el caso colombiano son: el primero, que establece la protección de los trabajadores "contra

---

* Este trabajo contó con la colaboración de Martha Cecilia García, Ricardo Contreras y Jorge González.

todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo"; el artículo segundo que prohíbe cualquier injerencia de empleadores en las organizaciones de los trabajadores; y el artículo cuarto que determina la adopción de medidas para estimular y fomentar la organización de los trabajadores, de los empleadores y la negociación colectiva de las condiciones de empleo.

El Código Sustantivo del Trabajo —CST— denominado comúnmente el Código Laboral, contiene las normas relativas a los aspectos centrales de la organización sindical; el derecho de asociación, sus requisitos y modalidades; el derecho a la contratación colectiva de las condiciones de trabajo; el derecho de huelga y el fuero sindical. El CST fue promulgado en 1950 y recogió la legislación dispersa cuyo punto de referencia había sido y continúa siendo la Ley 6a. de 1945. Una buena parte del articulado original ha sido modificado a través de decretos y leyes, muchos de ellos bajo el régimen de estado de sitio. A su vez, las normas, no todas, han sido reglamentadas en una serie de decretos.

B. El sector patronal y el Ministerio de Trabajo

En Colombia la actitud predominante del sector patronal ha sido la resistencia y oposición al desarrollo de los sindicatos y a la ampliación de su función negociadora a nivel de la empresa y en niveles más amplios relacionados con la política social y laboral. Son pocos los sectores empresariales que consideran a los sindicatos como un interlocutor necesario y funcional para la determinación y administración de las condiciones de trabajo y las relaciones laborales y menos aún como un interlocutor político.

Esta actitud adversa al sindicalismo no ha sido neutralizada o minimizada por un desempeño cabal del Ministerio de Trabajo en lo que respecta a la vigilancia y control del cumplimiento de normas laborales y la protección, consagrada legalmente, del derecho de sindicalización.

En efecto, entre 1982 y 1985, el Ministerio de Trabajo realizó visitas de inspección a 12.452 empresas. Estableció que solamente el 8.4% de tales empresas cumplían todas las disposiciones legales de carácter laboral y que el 91.6% de las empresas violaban en promedio 3.85 normas laborales. Este dato es muy indicativo de la fragilidad del régimen laboral colombiano.

La infracción de normas laborales se concentra fundamentalmente en las actividades económicas del comercio, restaurantes y hoteles (53.3%) y en la industria manufacturera (23.4%). Las cifras del Cuadro 1 no contemplan el dato del número de empresas visitadas en cada uno de los sectores económicos con el cual se podía establecer una tendencia más clara. Examinando en detalle el año 1985, por ejemplo, se observa que la mayor parte de las visitas fueron realizadas en el comercio y en la industria. (En 1985 el 46.5% de las visitas se realizaron en el sector del comercio, los restaurantes y los hoteles y el 16.6% en la industria manufacturera).

Las normas laborales que son desconocidas con mayor frecuencia son, en su orden: la afiliación de los trabajadores al ISS (10.3%); el pago del salario mínimo (9.8%), el pago oportuno del salario (8.4%), el reglamento de higiene (8.5%) y el reglamento de trabajo (7.2%) y no afiliación al ICBF (7.9%), normas que son evidentemente básicas.

Cuadro 1

CUMPLIMIENTO E INFRACCION DE NORMAS LABORALES EN LAS EMPRESAS VISITADAS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO SEGUNDO SEMESTRE 1982 A 1985

Año	No. de empresas visitadas	No. de empresas que cumplen norm.	No. de empresas que violan al menos 1 norma	No. de normas infringidas	Promedio
2o. semestre 1982	1.414	206	1.208	4.377	3.62
1983	3.450	542	2.908	9.963	3.42
1984	3.325	153	3.172	11.443	3.60
1985	4.263	145	4.118	18.141	4.40
Total	12.452	1.046	11.406	43.924	3.85

Fuente: Estadísticas del sector trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. OPEL, 1982 a 1985.

En lo que respecta al régimen sindical, si bien las violaciones no tienen mayor peso estadístico, comparadas con las anteriores, se permiten apreciar los obstáculos a la sindicalización. En 124 empresas no se retuvo la cuota sindical; en 22 se desconoció el fuero sindical y en 86 se violó la convención colectiva. Téngase en cuenta que los datos están referidos a las investigaciones solicitadas lo cual permite suponer que la magnitud del problema es mayor.

Si se hace un examen más desagregado, por años o por trimestres, se puede obtener una apreciación más calificada de estos problemas. Por ejemplo, en el año de 1985 se presentaron 2.263 solicitudes de investigación por violación del derecho colectivo e individual. De tales solicitudes, 592 fueron por violación de convención colectiva (26.2%), 175 por desconocimiento de pactos colectivos (7.7%) y 1.496 (66.1%) por otras normas laborales entre las cuales predominaron los despidos en estado de embarazo y sin causa justificada.

La aplicación de sanciones puede ilustrarse tomando lo ocurrido en el último trimestre de 1985. Del total de investigaciones presentadas (937), 117 terminaron con acuerdo entre las partes; 209 empresas fueron conminadas por un valor de $ 7'497.466; 64 empresas sancionadas con un salario mínimo cada una; 203 continuaban en trámite y 43 no tuvieron proceso. El 29% de las empresas investigadas fueron sancionadas, pero dichas sanciones fueron en promedio de $ 36.000 para las empresas conminadas y de $ 13.557 para las segundas. Si se comparan dichas sanciones con el tipo de normas laborales infringidas es evidente que para las empresas resulta mucho más "económico" infringir el régimen laboral que pagar las sanciones.

C. Características de la organización sindical

Desde mediados de la década del setenta se percibe un estancamiento y más recientemente un descenso significativo de la sindicalización. En primer término, la división en cinco grandes corrientes parece estar fuertemente cuestionada así como la autoridad y la eficacia de las confederaciones, en particular de la UTC y la CTC. En segundo término, el peso de los empleados y trabajadores del Estado y de los servicios públicos y sociales ha ido en aumento, en tanto que la sindicalización industrial se ha ido debilitando. En tercer término, los nuevos requerimientos de la negociación con el Estado; los gremios y el sector patronal están presionando una transformación del esquema fundamentado en el sindicalismo de base hacia un esquema por rama industrial y por oficios.

El mayor nivel de la sindicalización se presentó entre 1965 y 1980 y apenas significó cerca del 16% de la población ocupada nacional. En los años transcurridos de la década de los ochenta la sindicalización presentó un descenso notorio. Según las estimaciones hechas en el estudio de FEDESARROLLO *Sindicalismo y Política Económica*[1] y los resultados del Segundo Censo Nacional Sindical, entre 1980 y 1984 la organización sindical colombiana perdió aproximadamente 300.000 afiliados; es decir un poco más de la cuarta parte de los trabajadores organizados en 1980 (Cuadro No. 2). Con base en el Segundo Censo Sindical, en 1984 la tasa nacional de sindicalización podría estimarse en un 10.5% de la población ocupada nacional.

El descenso de la sindicalización ha sido corroborado por otras fuentes como la encuesta de empleo y vivienda hecha por el CEDE en 1984 para la ciudad de Bogotá. De sus resultados se infiere que en esta ciudad la sindicalización apenas cubriría un poco más del 6% de la población ocupada.

Es posible que en la información elaborada para 1980 se haya incurrido en sobreestimaciones, no obstante haberse hecho un trabajo de crítica y depuración de los datos del Ministerio de Trabajo, pero ha ocurrido un decrecimiento real y sensible del número de trabajadores sindicalizados, hecho admitido por las confederaciones. La causa fundamental ha sido la crisis económica, en especial la recesión industrial, y la tendencia de los empresarios y el Gobierno hacia soluciones basadas en todo tipo de restricciones laborales. Se ha acudido reiteradamente al Concordato y a los cierres de empresas, a los despidos e indemnizaciones colectivas, a los recortes en las nóminas y la sustitución progresiva de trabajadores temporales. La CSTC; por ejemplo, admite que perdió cerca de 20.000 afiliados en la industria textil y de la confección por estos motivos. Se han constituido nuevos sindicatos, pero la mayoría de ellos en el sector informal, los cuales por su tamaño reducido, su inestabilidad y su escasa significación, no han contrarrestado el descenso en la industria manufacturera y la construcción. En la actualidad se están organizando básicamente los toreros, los "chanceros" y los vendedores ambulantes. Ello puede apreciarse en el aumento de los sindicatos gremiales y en la disminución de los sindicatos de base como en el escaso desarrollo de la organización por rama industrial.

---

1. Hernando Gómez Buendía, Rocío Londoño y Guillermo Perry, *Sindicalismo y política económica*, Bogotá: FEDESARROLLO-CEREC, 1986.

Cuadro 2

EVOLUCION HISTORICA DE LA TASA NACIONAL DE SINDICALIZACION (1947-1984)

Año	Población ocupada nacional[1]	Población sindicalizada[2]	Tasa nacional de sindi.[3]
1947	3.006.179	165.595	5.5
1965	4.546.300	717.600	15.8
1980	7.576.801	1.191.100	15.7
1984	8.690.295	873.442	10.05

Fuentes: 1. 1947, 1965. Estimaciones hechas por el Departamento Nacional de Planeación en el estudio "El mercadeo laboral en Colombia".
1980, 1984. Estimaciones hechas por el proyecto de Planificación de Recursos SENA - Holanda.

2. 1947. Censo Sindical de la Contraloría General de la República.
1965. Estimaciones de Miguel Urrutia.
1980. Estimaciones hechas para el estudio "Sindicalismo y política económica".
1984. Segundo Censo Nacional Sindical. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1984.

3. Tasa Nacional de Sindicalización. Proporción de trabajadores sindicalizados con respecto a la población ocupada nacional.

Ahora bien, las confederaciones muy apegadas a su esquema de organización y sus métodos tradicionales no han mostrado flexibilidad y capacidad de sortear la crisis. El hecho de que el 38% de los sindicatos y el 51% de los trabajadores organizados no pertenezca a ninguna confederación, sugiere que su capacidad de representar gremial y políticamente a los trabajadores está seriamente cuestionada (ver Cuadro 3). La pérdida de poder de la UTC y la CTC ha sido sensible. Si en 1980 representaban el 51% de los sindicalizados, en 1984 el peso de las dos centrales había descendido al 32.6% del cual el 19.5% pertenecía a la UTC y el 13.1% a la CTC. En este caso, el descenso ha sido causado de un lado por los efectos laborales de la recesión económica y de otro, porque un número considerable de sindicatos se ha desafiliado por desacuerdos en la conducción de los conflictos laborales, por la corrupción de algunos dirigentes, la irregularidad en el manejo de los fondos financieros y por razones de carácter político.

La CSTC presenta una disminución en el número de afiliados, pero su peso porcentual tiene un leve aumento del 0.8%. Esta central ha sido más afectada por los despidos y los cierres de las empresas, pero se percibe un relativo estancamiento en la fuerza sindical. Entre 1985 y 1986 creció su volumen debido básicamente a la afiliación de organizaciones provenientes de la CTC y la UTC. En 1985 se desafiliaron de la CTC

Cuadro 3

SINDICATOS Y SINDICALIZADOS SEGUN AFILIACION SINDICAL

Confederación	No. de sindicatos	Participación %	No. de afiliados	Participación %
UTC	545	25.1	170.296	19.5
CTC	365	16.8	114.285	13.1
CSTC	281	12.9	94.766	10.8
CGT	225	10.4	49.021	5.6
Independiente	756	39.8	445.074	51.0
	2.172	100.0	873.442	100.0

Fuente: Segundo Censo Nacional 1984.

y de la UTC y se afiliaron a la CSTC las siguientes organizaciones: Federación Sindical de Trabajadores de Córdoba (FESTRACOR) que aglutina 16 sindicatos; el Sindicato de Puertos de Santa Marta; el Sindicato Nacional de Trabajadores del Comercio; y el Sindicato de la Comisaría del Amazonas, proveniente de la UTC. Del grupo de sindicatos no confederados, la CSTC logró afiliar al Sindicato de la Universidad del Atlántico y al de la Universidad Libre —sección Atlántico—. A su vez, la CSTC perdió el Sindicato del Club del Bosque y parte de los afiliados del Country Club de Barranquilla que pasaron a la CGT[2].

La CGT, según las cifras del censo de 1984 habría tenido un descenso grande. Sinembargo, parece haberse incurrido en una sobreestimación para 1980, en particular en el número de afiliados atribuido por la propia CGT a UTRACUN. Esta central presenta un cierto dinamismo, especialmente en el Atlántico y ha logrado ampliar su cobertura regional a 21 departamentos. Solamente en Cauca, La Guajira, Risaralda y Territorios Nacionales no contaba con representación alguna.

Sin duda el fenómeno más sobresaliente en estos últimos años ha sido el aumento del número de sindicatos no afiliados a confederación alguna. El aumento no se explica solamente por las desafiliaciones. En esta tendencia han influido varios factores de manera significativa. En primer término la estabilidad del empleo en el sector público, el cual no presentó aumentos importantes pero no fue afectado por la recesión, particularmente aguda entre 1980 y 1984. En entrevistas sostenidas con dirigentes sindicales del sector público, éstos admitieron que el volumen de despidos había sido

2. Datos suministrados por la CSTC. Fue imposible obtener información sobre cambios de afiliación en las demás centrales.

muy reducido. En segundo término es el sector más dinámico del sindicalismo debido a las características más homogéneas del empleo estatal, a la alta calificación de sus líderes y activistas y a su radicalización en búsqueda de la ampliación del marco legal para la acción sindical, el mejoramiento de sus condiciones económicas y de la calidad del empleo.

El aumento sustancial en el número de trabajadores sindicalizados no confederados obedece entonces a dos procesos básicos: la estabilidad del empleo en el sector público y la ampliación de la sindicalización de sus trabajadores, y los movimientos de desafiliación de las confederaciones, en particular de la UTC y de la CTC. Son estos últimos los que han producido variaciones en la composición del sindicalismo independiente, con el aumento del peso de los sindicatos del sector industrial. El 22.7% de los sindicalizados de la industria manufacturera y el 16.2% de la construcción no estaban confederados en 1984.

No obstante, el sindicalismo autónomo o independiente continúa siendo una modalidad de organización típica de los trabajadores de "cuello blanco" y primordialmente de los empleados y trabajadores del Estado y del sector financiero (público y privado). En 1984 el 84% de los sindicalizados no pertenecientes a ninguna central estaba localizado en los sectores de los servicios, el transporte y en comunicación y electricidad, gas y agua.

La sindicalización por ramas de actividad ha tenido modificaciones que es preciso registrar. Cabe destacar el descenso notorio de la organización en la industria manufacturera por las razones expuestas en el punto anterior y el aumento de la sindicalización en el transporte, las comunicaciones, el sector financiero y los servicios. Hubo, además, una recuperación de la sindicalización en el sector agropecuario, debido al nuevo clima político que el Proceso de Paz creó en algunas regiones y a la intensa actividad desplegada por la Coordinadora Nacional Agraria, organismo que en los últimos años ha proporcionado acuerdos entre las diferentes organizaciones gremiales e impulsó la negociación de un proyecto de reforma agraria con el gobierno del Presidente Betancur (Cuadro 4).

La sindicalización de las mujeres parece haber aumentado. No es posible decir en qué magnitud dado que no se dispone de esa información para años anteriores a 1984, pero el crecimiento de la sindicalización en el sector financiero y en los servicios del Estado, sectores en que las mujeres tienen una mayor participación laboral, corrobora esta apreciación. En 1984, la proporción de mujeres con respecto al número total de sindicalizados era de 28.5%. Los sindicatos no confederados presentan una participación femenina del 35.3%, superior al promedio nacional, en concordancia con su predominio en el sector financiero y en los servicios sociales y personales.

El decrecimiento de la sindicalización en la industria afectó negativamente la estructura sindical global. Disminuyó el peso de los sindicatos de base y de industria, en tanto que aumentó la significación de los sindicatos gremiales.

En el sindicalismo se ha desarrollado durante mucho tiempo una intensa discusión sobre la estructura sindical, en la que se ha concluido darle prioridad a la organización por rama industrial, sin que esta decisión haya tenido resultados prácticos notorios. Por el contrario, el peso de los sindicatos de industria ha disminuido. Este desfase entre la conciencia de modernizar la estructura sindical adoptando como esquema central la organización de tipo industrial y la realización de un sindicalismo

Cuadro 4

PESO DE CADA CORRIENTE SINDICAL EN LAS RAMAS DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA - 1984

	Participación con respecto al número de afiliados											
	UTC	%	CTC	%	CSTC	%	CGT	%	Indepen.	%	Total	%
Agropecuaria	12.226	21.9	17.171	30.9	6.793	12.2	13.197	23.8	6.244	11.2	55.776	100
Minería	777	5.9	755	5.8	2.331	17.8	178	1.3	9.067	69.2	13.108	100
Industria	50.968	40.9	11.278	9.0	25.392	20.4	8.713	7.0	28.245	22.7	124.596	100
Elect., gas y agua	2.925	19.7	662	4.5	449	3.0	335	2.4	10.462	70.4	14.853	100
Construcción	3.360	18.6	2.999	16.6	5.291	29.3	3.493	19.3	2.927	16.2	18.070	100
Comercio y hoteles	15.055	30.5	13.222	26.8	3.959	8.0	3.952	8.0	13.180	26.7	49.368	100
Transp. y Comercio	30.016	13.9	39.399	18.2	18.873	8.7	8.048	3.7	119.858	55.5	216.234	100
Finanzas	1.075	2.2	560	1.2	3.025	6.3	102	0.2	43.244	90.1	48.006	100
Servs. Social. y personales	53.649	16.2	27.875	8.4	28.463	8.6	10.827	3.3	210.877	63.5	331.691	100
Otras actividades	100	57.0	64	20.9	190	10.9	156	9.0	930	53.5	1.740	100
	170.296		114.285		54.766		49.021		445.074		873.442	

Fuente: IDEM.

atomizado y dividido, tiene que ver con los factores claves de diversa índole imposibles de modificar a partir de decisiones políticas exclusivamente.

Como se examinó al comienzo de este capítulo, la estructura sindical actual ha sido determinada por las características del empleo, por el tipo de legislación sindical predominante durante 40 años y por los intereses gremiales y políticos particulares de los diferentes grupos que influyen en el sindicalismo.

Las investigaciones recientes sobre las características de fuerza de trabajo, el mercado laboral y el empleo han logrado medir y explicar problemas que como el del desempleo informal afectan sustancialmente las posibilidades de sindicalización, y requerían de un examen particular orientado a encontrar nuevas fórmulas de organización de los trabajadores.

Debido a la incidencia que las características del empleo tienen en la estructura sindical es conveniente resumir las consideraciones que al respecto ha hecho FEDESARROLLO[3]:

> "Es indiscutible que la economía colombiana está atravesando un proceso de informalización que se refleja en la disminución de empleos asalariados dentro del sistema productivo y en la creciente participación en la fuerza de trabajo de personal autoempleado que crea sus propias ocupaciones. El sector moderno de la economía ha sido incapaz de generar los suficientes puestos de trabajo para compensar, aunque sea parcialmente, esta tendencia y, ante su inercia, la oferta de trabajo ha optado por auto-emplearse, aún si ello implica menores remuneraciones reales y una ausencia total de seguridad social. Este proceso se está dando paralelamente con el incremento de las tasas de desempleo lo cual es un claro síntoma del deterioro del mercadeo de trabajo colombiano".

FEDESARROLLO establece para 1984 las siguientes evidencias empíricas de este fenómeno:

> "El 55.5% de los empleados en las diez grandes ciudades del país pertenecen al sector informal[4], el 36.8% es de tipo no asalariado y el 18.7% restante corresponde a asalariados vinculados a dicho sector. De otra parte, el 48.1% del empleo derivado de la producción de bienes manufactureros y el 58.2% del empleo vinculado a la producción de servicios se encuentra en el sector informal. Estos guarismos indican que, solamente en ciertas ciudades, el sector informal incorpora cerca de dos millones de personas...".

A su vez, el 45.8% del empleo industrial urbano se encuentra en empresas de menos de diez trabajadores, y el 55.7% de los trabajadores de la construcción pertenecen al sector informal.

---

3. *Coyuntura económica*, diciembre de 1984 y diciembre de 1985, capítulo "Empleo y salarios".
4. Se considera que pertenecen al sector informal los trabajadores por cuenta propia —exceptuando los profesionales independientes—, los obreros, empleados y patronos pertenecientes a empresas con menos de diez trabajadores; los trabajadores familiares con remuneración y los empleados domésticos.

Si sólo se tuviera en cuenta que para crear un sindicato se requieren legalmente 25 trabajadores dispuestos a construirlo, el hecho de que el 55.5% del empleo de las diez más grandes ciudades se concentre en el sector informal y en empresas de menos de diez trabajadores, es una limitación grave.

Se podría argüir la posibilidad de conformar sindicatos de industria con los trabajadores de pequeñas empresas de una misma rama, pero este tipo de organización requiere una homogeneidad mínima en las condiciones laborales y salariales así como la posibilidad de una negociación con el sector patronal, condiciones bastante distintas de las que operan en la pequeña industria y en los negocios domésticos.

La estructura sindical actual tiene dos dimensiones: Una vertical compuesta por sindicatos de base y gremiales ciertamente dispersos, muchos de ellos enquistados en sus intereses particulares y de difícil movilización para reivindicaciones económicas y políticas globales. Y una horizontal, conformada por las confederaciones y federaciones nacionales, regionales, gremiales y de industria que permite —por lo menos formalmente—, el establecimiento de una red de comunicación y de intereses comunes que de ser efectiva lograría colocar al movimiento sindical en un plano mucho más fuerte en la negociación global con el Gobierno y el sector empresarial.

En coyunturas especiales que requieren de mecanismos de coordinación y acción más ágiles, se ha constituido todo tipo de comités intersindicales y se ha acudido, por ejemplo, a la coordinación de las fechas de presentación de pliegos de tal suerte que en caso de no lograrse la firma de las convenciones colectivas sea posible la realización de huelgas simultáneas.

Estos elementos empíricos sugieren que el problema clave no es tanto el esquema organizativo en sí mismo —susceptible de mejoramiento—, sino el tipo de conducción política del movimiento, la calidad de sus dirigentes y activistas, la burocratización y enquistamientos de muchas de las organizaciones y el carácter de las políticas gubernamental y empresarial en las que han predominado las medidas represivas y restrictivas orientadas a impedir el desarrollo y la unificación del sindicalismo.

Una tranformación sustancial de la estructura económica y, por ende, del empleo, no parece previsible a corto plazo. La reestructuración del sindicalismo supone el conocimiento de esa situación así como la elaboración de políticas globales sobre el desarrollo económico y sus implicaciones en el volumen y la calidad del empleo, problema que los directivos sindicales no han asumido seriamente.

Existen otros problemas susceptibles de solución cuyo carácter es principalmente de orden político y que en cierta forma han sido afrontados por los sindicatos. De una parte, la elaboración de una propuesta de reforma de la legislación sindical y la búsqueda de un apoyo político y parlamentario que viabilice su aprobación. De otra parte, la renovación de una buena parte de los directivos sindicales y el diseño de políticas de organización y de educación orientadas a modificar progresivamente aquellos rasgos de una mentalidad y de unos métodos de trabajo sindical muy primitivos y contrapuestos al interés colectivo del conjunto de los trabajadores.

II. La negociación colectiva

El objetivo en esta parte es caracterizar la negociación colectiva en el país en los últimos años, concentrándonos principalmente en el sector de la gran industria manu-

facturera. ¿Quiénes negocian? ¿Cuál es su fuerza? ¿Qué y cómo se negocia? ¿Cuál es la relación de la negociación con el ciclo económico? Son algunas de las preguntas a las que se intentará dar respuesta. De manera general se trata de examinar cuál es el peso del sindicalismo en la determinación de los convenios colectivos que junto a otros factores institucionales nos permitan conformar un modelo explicativo alterno a los modelos clásicos de la economía.

A. ¿Quiénes negocian?

A pesar de la importancia creciente de la negociación en la actividad sindical y del lugar que tiene en la Legislación Laboral y en las actividades de los sindicatos y del Ministerio del Trabajo, ésta se puede localizar de manera más o menos precisa en ciertos sectores de la economía y en cierto tipo de empresas. Algo más de la mitad de la negociación se hace en el sector manufacturero, otro 25% en el sector que el DANE denomina servicios comunales, sociales y personales; el restante 20 a 25% lo comparten los sectores agrícola, transporte, comercio, financiero, electrificación, gas y agua, construcción, minas y otros (Cuadro 5)[5].

Cuadro 5

NEGOCIACION COLECTIVA SEGUN SECTOR ECONOMICO
1974 - 1982 (PORCENTAJES)

Manufactura	50 - 55 %
Servicios comunitarios sociales y personales	19 - 29 %
Otros sectores	14 - 30 %
	100%

Fuente: Estadísticas del Ministerio de Trabajo.

La negociación tiende a concentrarse también en los sectores de mediana y gran empresa. Son varias las razones que normalmente se aducen frente a esta tendencia. El número de asalariados no puede ser inferior a ciertas sumas para que se posibilite tanto

5. Las proporciones son bastante estables para los años considerados. En 1983 y 1984, por razones de la crisis económica, hubo una baja considerable especialmente en el sector manufacturero.

la creación del sindicato como la acción sindical; las pequeñas y medianas empresas tienden a hacer más frecuente el tipo de relación personal entre patronos y trabajadores, inhibiendo la formación de los sindicatos de empresa o la participación en sindicatos de industria o gremiales ya existentes; el tamaño de la empresa y la capacidad financiera para responder a las expectativas de los trabajadores generalmente van acompañadas, lo que hace que las posibilidades de éxito en la negociación con pequeñas y medianas empresas sean menores; aun existiendo los sindicatos o la afiliación de los trabajadores de una pequeña o mediana empresa, los medios de presión económica o políticos serán casi siempre menos efectivos con estas empresas que con las grandes, por las diferencias en los lucros cesantes y los costos e implicaciones financieras en caso de un paro o de una huelga, por ejemplo.

El peso del sindicalismo de base en el conjunto de la negociación, si bien es dominante, no es tan general como muchos estudios parciales lo sugieren. Entre los años de 1976 y 1981 entre el 55 y el 68% de las negociaciones se hicieron con un sindicato de base. El porcentaje restante correspondió a sindicatos de industria o gremiales como se observa en el Cuadro 6.

Cuadro 6

NEGOCIACIONES SEGUN TIPO DE SINDICATO
1976 - 1981 (%)

Tipo de sindicato	Año					
	76	77	78	79	80	81
De base	55	55	62	63	68	64
Industria	32	11	26	14	23	24
Gremial	13	34	12	23	9	12
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Porcentajes establecidos en base a datos no publicados del Ministerio de Trabajo.

La fuerza de los sindicatos que negocian, al igual que otras características de la actividad sindical, también depende de circunstancias tales como el sector económico, el tipo de empresa, su tamaño, la región donde se ubica. Tomando exclusivamente los sectores de mediana y gran empresa y considerando solamente los trabajadores vinculados a cada empresa, las dimensiones del fenómeno sindical aumentan. Al examinar los resultados de la muestra de empresas de la Asociación Colombiana de Relaciones Industriales (ACRIP) para el año 1984, sobre la base de 224 medianas y

grandes empresas representantes de todos los sectores y regiones del país se llegó a lo siguiente: el 67% de las empresas tienen sindicato y la tasa de sindicalización es de 59%. Estas cifras son importantes si se tiene en cuenta los promedios establecidos en la primera parte de este capítulo. Más de la mitad de los trabajadores vinculados a las empresas de la muestra estaban afiliados a un sindicato (de base, industria o gremial). (Cuadro 7).

Cuadro 7

FUERZA LABORAL SINDICALIZADA. MEDIANA Y GRAN EMPRESA
1984 (%)

Sector	Tienen sindicato	Tasa de sindical.
Manufactura	70%	56%
Bancos	54	66
Cadenas mercado	39	65
Electricidad	86	64
Salud	44	66
Servicios	80	60
Agro-industria	100	70
Comercio nacional	67	59

Fuente: Encuesta Nacional ACRIP, 1984.

Comparando estos datos con los resultados de una muestra regional en Antioquia hecha por la Escuela Nacional Sindical para el mismo año de 1984[6] se confirman los altos niveles de sindicalización en las grandes y medianas empresas: 67.6% promedio para todos los sectores y 62.9% para el sector manufacturero (59% en la encuesta de ACRIP). Recuérdese que en todos estos cálculos se toman solamente los *trabajadores directos* de las empresas consideradas.

Pero no sólo cuantitativamente es fuerte el sindicalismo de la gran industria y de sectores de la mediana. Podemos afirmar que el sindicalismo ligado a la negociación es cualitativamente y cuantitativamente fuerte. El nivel y el contenido de las negociaciones pueden ser la mejor prueba de ello.

6. "Actividad sindical en el departamento de Antioquia 1984". En *Revista de la Escuela*, No. 4, diciembre de 1985, p. 30-42.

B. ¿Cómo se negocia y qué se negocia?

El "mundo" de la negociación colectiva no es un mundo caótico o regido por el azar o la presión desorganizada de los sindicatos. María Elisa Ronderos en su trabajo de tesis[7] demuestra cómo los contenidos y el pliego mismo tienen un orden y una estructura y cómo la negociación se mueve dentro de cierta racionalidad consolidada con el tiempo. Es posible identificar elementos que responden a expectativas precisas y sentidas por los trabajadores:

— Aumentos salariales.

— Aumentos del ingreso monetario (primas extralegales).

— Reivindicaciones tendientes a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo.

— Puntos relacionados con la participación de los trabajadores en la reglamentación y en la aplicación de ciertas normas ligadas al uso de la fuerza de trabajo (contratación, sanciones, despidos, política de vacantes, promociones).

— Aspectos que se refieren a la actividad y a las ventajas sindicales (fueros, auxilios, permisos, capacitación).

Sin ser un elemento suficiente, de todas formas la existencia o no del elemento sindical determina el instrumento que regula las relaciones obrero-patronales y la calidad de este instrumento. Es claro cómo, por ejemplo, en aproximadamente un 80 o un 90% de los puntos negociados los *convenios colectivos* logran mejores resultados que los *pactos* que acuerdan los empresarios a los trabajadores no sindicalizados. Recuérdese que el pacto se firma sin la mediación del sindicato.

El contenido de las negociaciones no ha sufrido variaciones fundamentales a través de los últimos años. Las variaciones de un pliego a otro radican en el éxito que tienen los sindicatos para introducir y hacer reconocer una reivindicación determinada y en el monto o en la cobertura de todos los puntos contenidos en la negociación.

La totalidad de los convenios colectivos logran negociar niveles altos en la mayor parte de las prestaciones legales y los salarios mínimo y promedio están siempre por encima del legal. Las muestras de los trabajos de Osorio, de Ronderos y de la ACRIP así lo confirman. La cantidad y la calidad de las conquistas extralegales varía de sindicato a sindicato, dependiendo de factores como la antigüedad de la empresa y del sindicato y, por tanto, de las experiencias y capacidades de negociación de las partes, del tamaño de la empresa, del poder del sindicato e incluso de la filiación de este último (generalmente el sindicato de izquierda logra mayores conquistas).

Volviendo sobre *los salarios*, recordemos cómo el establecimiento del salario mínimo legal sirve de piso para establecer las proporciones en los aumentos salariales de las negociaciones. A su vez, el salario mínimo y los salarios de la empresa son importantes al momento de definir las prestaciones, auxilios y demás puntos negociados. De ahí el interés de los sindicatos por vincular la magnitud de las primas y

7. María Elisa Ronderos. *Una aproximación al estudio de las relaciones salariales*, tesis de magister, Universidad de Los Andes, 1984.

auxilios al monto del salario, como una proporción de él y no la aceptación de cantidades fijas.

La estabilidad es un punto que de alguna forma siempre se negocia, pero un énfasis particular sobre él puede depender de situaciones coyunturales, como la reciente crisis económica. Sin que los aumentos salariales se descuidaran, la estabilidad pasó en los últimos años a ser un elemento de importancia y muchas veces factor decisivo para llegar a un acuerdo o declarar la huelga. El más reciente ejemplo puede ser la huelga de Caracol. Se habían acordado reajustes salariales pero el no acuerdo en los puntos de estabilidad laboral y libertad de asociación llevaron a declarar la huelga.

¿Cómo se negocia la estabilidad? Generalmente se hace atacando o contrarrestando las causales o métodos de despido[8]:

— Aumentando la indemnización por encima de lo legal para los despidos sin justa causa.

— Limitando la aplicación del artículo 8o. de la Ley 2351 de 1965 sobre despidos. En la actual vigencia, ECOPETROL, por ejemplo, ha eliminado su aplicación después de los 16 meses de estar trabajando para la compañía.

— Limitando los procedimientos para aplicación de sanciones.

— Evitando los contratos a término fijo en favor del contrato a término indefinido.

— Limitando la contratación temporal o la subcontratación a través de agencias.

— Limitando el alcance del artículo 7o. de la misma ley ("justa causa").

— Creando los comités paritarios para discutir y autorizar las sanciones y despidos.

— Evitando el desempleo por cambios e innovaciones técnicas (mecanismo muy poco desarrollado todavía).

— Haciendo primar la antigüedad del trabajador por sobre otros criterios.

La vía a la que se ha recurrido con más frecuencia es la de aumentar las indemnizaciones, pero esto en la mayoría de los casos no ha sido obstáculo para los despidos. La ley no ofrece todavía parámetros claros y eficaces para garantizar la estabilidad que, de otro lado, tampoco se ha logrado con la lucha sindical.

El *poder reglamentario* está estrechamente ligado al de estabilidad. Es además uno de los puntos que parece lograrse a través del tiempo mediante un aumento en la experiencia del sindicato y un fortalecimiento de su organización[9]. Hay dos aspectos básicos que contienen las negociaciones sobre el poder reglamentario del sindicato.

1. Lo referente a las condiciones de contratación y a los procedimientos para aplicar las sanciones y los despidos.
2. Lo referente a la participación sindical en la administración y asignación de dar ayudas, auxilios y fondos y a la injerencia de la organización de la producción.

---

8. Osorio, *op. cit.*, p. 123.
9. Ronderos, *op. cit.*

María Elisa Ronderos considera que el "punto óptimo" al que pueden llegar los sindicatos (de hecho apenas un 10% de su muestra llegaba a dicho punto) era la formación de *comités paritarios* para decidir a través de ellos lo concerniente a sanciones, despidos y en general, para lograr una defensa adecuada de las condiciones y de la estabilidad en el trabajo. A través de ellos se lograría lo que no se hizo con la ley laboral vigente.

C. La negociación colectiva y la economía

Un examen de la evolución cuantitativa de los Convenios Colectivos (C.C.), es decir, las negociaciones hechas entre patronos y sindicatos, muestra una relación estrecha con el ritmo de la economía. Los períodos de activación de la economía se corresponden con un aumento moderado del número de los convenios (el período de la bonanza en el gobierno de López y la reactivación de la economía desde fines de 1983), como se observa en la Gráfica 1. De igual manera, los períodos de recesión, particularmente cuando afectan al sector industrial, donde se concentra un alto porcentaje de los convenios, se refleja en los cierres de fábricas, los despidos, el desempleo y la consiguiente pérdida de capacidad de negociación por parte de los sindicatos. Así pues, se observa una baja en el número de convenciones durante el período de la llamada "destorcida" (1977-78) y de manera dramática a partir del segundo semestre de 1979 cuando comenzó el último período recesivo en el país.

Sin embargo, el comportamiento de cada sector al interior de esos grandes ciclos es distinto y respondiendo de manera particular a los factores no económicos. El peso de algunos de ellos se verá en el aparte siguiente al examinar el sector de gran industria.

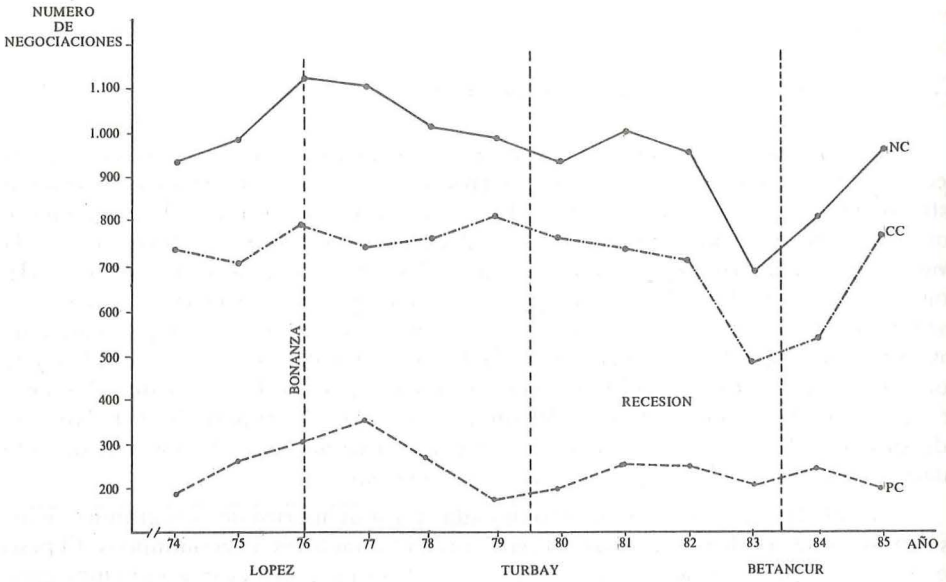
D. La negociación en la gran industria manufacturera (1983-1986)

Las características del sindicalismo al igual que su fuerza e inclusive sus objetivos y estrategias cambian a tal punto de un sector a otro que se impone para el análisis una aproximación al mercado de trabajo en términos de estratificación. Cada uno de los "estratos" estructuran sectores distintos del mercado de trabajo y definen su funcionamiento. Si bien se puede hablar teóricamente de una interdependencia de dichos sectores, para efectos prácticos es útil considerarlos autónomamente.

Las siguientes tesis y comentarios son el resultado de un primer examen de dos muestras de empresas del sector manufacturero. El material de base fue recopilado y sistematizado en computador por la Escuela Nacional Sindical de Medellín. La *primera muestra* comprende 49 grandes empresas (denominación del DANE) que pactaron convenciones para los períodos 1983-85 y 1984-86; el punto de corte se estableció al 15 de noviembre de 1984. De estas 49 empresas, 30 están consideradas entre las 100 empresas más importantes de Colombia. Para la *segunda muestra* se contó ya con 58 empresas, incluyendo la casi totalidad de las consideradas en la primera. El punto de corte en este caso se ubicó al 15 de abril de 1986 y comprende convenciones para los períodos 1984-86 y 1985-87.

Gráfica 1

EVOLUCION DE LA NEGOCIACION COLECTIVA
1974 - 1985



NC: NEGOCIACION COLECTIVA (CC + PC + LAUDOS ARBITRALES)
CC: CONVENCION COLECTIVA
PC: PACTO COLECTIVO

Fuente: Estadísticas del Ministerio del Trabajo.

Estas muestras representan aproximadamente un 10% y un 17% respectivamente de todas las *convenciones* del sector manufacturero del país. Con respecto al total de convenciones del país en todos los sectores, representan un 6.6% en ambas muestras.

1. Sindicalización y orientación de los sindicatos

A través de la muestra se confirman algunas de las tendencias mostradas en la primera parte de este trabajo. La tasa de *sindicalización promedio* es de 71.2% en la primera muestra y de 69.2% en la segunda. Recuérdese que se tienen en cuenta sólo los trabajadores cubiertos por la convención. No hay diferencias notables en las tasas

según se trate de los sindicatos de izquierda o los llamados democráticos, pero sí lo hay respecto del *tipo de empresa*. En la segunda muestra la sindicalización en las empresas nacionales era del 48% y en las mixtas de apenas 21%. Sin embargo esta mayor o menor sindicalización no se reflejó en el logro mayor o menor de conquistas. Por el contrario las empresas mixtas concedieron mejores reivindicaciones que las nacionales. Los sectores con más altas tasas de sindicalización son bebidas, textiles, automotriz, cementos, fabricación de llantas y las industrias básicas del hierro y el acero. La *afiliación a las confederaciones* y el peso del sindicalismo independiente se ven en el Cuadro 8.

Cuadro 8
SINDICALIZADOS SEGUN AFILIACION

CTC	4 %		4 %	
UTC	35 %		32 %	
Independ.	10.2 %		10.5 %	
CGT	0.25%	49.5%	0.24%	47%
CSTC	27 %		28 %	
		50.5%		53%
Ind. Izquierd.	23.5		25 %	

2. *Vigencia y etapa de la firma*

El sector de gran industria es tal vez el único que ha impuesto prácticamente la negociación a 24 meses con aumentos diferenciados para cada uno de los dos años. En las muestras, en un solo caso se negoció a 23 meses.

Respecto al período de la negociación en el cual se firman las convenciones se pudieron establecer varias tendencias:

— La mayor parte de las negociaciones de los sindicatos democráticos se firmaron en las etapas de arreglo directo y conciliación (mediación a partir de 1985): el 80% en la primera muestra y el 76% en la segunda.

— Por el contrario, los sindicatos de izquierda firman mayoritariamente en las etapas de prehuelga y huelga, lo que parece incidir en mejores conquistas. Un 47% de estos sindicatos negociaron en estas etapas en la primera muestra y llegó al 49% en la segunda.

— En ninguna de las dos muestras se observó una diferencia notable entre empresas nacionales y mixtas desde el punto de vista de la etapa en que se firmó la negociación.

3. *Efectos de la negociación sobre lo pactado*

En el año en que la negociación se vio más fuertemente afectada por la crisis económica (1983), el grupo de empresas de la gran industria negociaron, sin embargo, incrementos porcentuales promedio más altos que los logrados por empresas de la muestra que negociaron al año siguiente. Los factores que entran a ser decisivos en estos casos tienen que ver con el tipo de empresa, el sector, afiliación sindical y probablemente con la etapa en la que se firma la convención.

De las 11 empresas que mejores ingresos reconocieron a los trabajadores en las dos muestras, 9 están ligadas al capital mixto. Al mismo tiempo, en la primera muestra todos los sindicatos de este grupo de empresas eran de izquierda y 9 en la segunda también tenían esta orientación. Si también tenemos en cuenta la etapa en la que se firmó la convención (ver el Cuadro 9), se observa que las negociaciones no fueron "fáciles". En la primera muestra 8 de las 11 se firmaron en etapa de prehuelga y huelga y en la segunda 7 se firmaron en prehuelga. La situación es casi inversa si se examina el grupo de empresas que menos ingresos pagaron a sus trabajadores: predominan las empresas de capital nacional y una mayor tendencia a negociar en las etapas de arreglo directo y conciliación (mediación). Estadísticamente se pudo establecer que en promedio pagan mejor las empresas mixtas que las nacionales; el ingreso promedio (IMPP)[10] de las primeras fue de $ 59.133 por mes y el de las segundas de $ 43.643. Es bueno notar que ese grupo inferior corresponde a sectores altamente competidos (tejidos y calzado, por ejemplo) y que el capital extranjero tradicionalmente se ha vinculado a sectores en los que puede imponer monopolios o estar bajo mercado protegidos, o con tecnología de punta que permite altas productividades y altas tasas de utilidades (sectores automotriz, papel).

Uno de los métodos tradicionalmente utilizados por los sindicatos en la negociación es comparar los salarios básicos y los ingresos promedio con las tasas de inflación y con el costo de la canasta familiar. Esto permite ver la magnitud de lo conquistado.

Si se consideran los salarios básicos promedio en el momento en que se pactó la negociación, 15 empresas en la primera muestra y 28 en la segunda no cubrían el valor de la canasta familiar. El número de empresas se reduce si se comparan los ingresos (IMPP): 4 en la primera muestra y 8 en la segunda no cubrían dicha canasta. En los últimos años la mayor parte de los sindicatos en este sector ha logrado reajustes salariales acordes con las tasas de inflación oficiales.

Al examinar estas muestras del sector manufacturero se hizo evidente el peso que el factor sindical tiene en el nivel de las conquistas logradas a través de los convenios colectivos. Es de observar que aquella excesiva sensibilidad de la negociación a los cambios económicos, presentada de manera general en un aparte anterior, aquí parece reducirse a los efectos en términos de estabilidad. Es probable que factores como la antigüedad del sindicato, su experiencia, la tasa de sindicalización y la capacidad de negociación que se deriva de todo esto sean un factor definitivo para mantener los convenios con niveles salariales y prestacionales muy por encima de los promedios nacionales. De igual forma, la afiliación política de los sindicatos tiene un efecto directo sobre lo conquistado e indirecto también en la medida en que la radicalización

10. IMPP: Ingreso Mensual Promedio Ponderado.

Cuadro 9

NUMERO DE EMPRESAS Y DE SINDICATOS SEGUN ETAPA DE LA FIRMA. AFILIACION Y TIPO DE EMPRESA

1a. Muestra 1984	Total empresas		Empresas Nal.	Mix.	DEM		Sindicatos IZQ.	
Arreglo directo	13	27%	8	5	9	50%	5	16%
Conciliación	17	35	10	7	6	30	12	37
Pre-huelga	10	20	6	4	3	20	7	21
Huelga	9	18	5	4	—	—	9	26
Laudo	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	49	100	29	20	18	100	33	100

2a. Muestra 1986	Total empresas		Empresas Nal.	Mix.	DEM		Sindicatos IZQ.	
Arreglo directo	24	41%	15	9	13	62%	12	31%
Mediación	9	16	6	3	3	14	6	15
Pre-huelga	21	36	12	9	5	24	17	44
Huelga	2	4	1	1	—	—	2	5
Laudo	2	4	1	1	—	—	2	5
Total	58	100	35	23	21	100	39	100

Nal: Nacional; Mix: Mixtas; DEM: Democráticas; IZQ.: Izquierda.

Fuente: Muestras de empresas en la Gran Industria, Escuela Nacional Sindical, Medellín.

Nota: Los totales en número de sindicados no coinciden con los de las empresas porque en algunos casos se consideraron dos sindicatos por empresa.

de la negociación que hacen los sindicatos de izquierda (llegando en muchos casos a la etapa de prehuelga e incluso de huelga), parece tener también un efecto favorable sobre lo pactado.

III. Los conflictos laborales en los años 80

A. Tendencias generales

La lucha de los trabajadores colombianos ha venido creciendo notablemente en los últimos veinte años y sus características son hoy muy diferentes a la de los años 60. Esta aserción puede apreciarse comparando los promedios anuales del movimiento huelguístico en ese lapso (ver Cuadro 10).

Cuadro 10

PROMEDIO ANUAL DE HUELGAS DE TRABAJADORES
1964 - 1984

Período	Huelgas	Huelguistas	Jornadas no laboradas	Jornadas hombre perdidas
a. *Cifras absolutas*				
1964 - 70	66.5	95.358	1.101	1.245.509
1971 - 80	67.3	170.590	1.722	2.486.928
1981 - 84	107.0	766.000	2.880	4.060.795
b. *Indices*				
1964 - 70	100.0	100.0	100.0	100.0
1971 - 80	101.2	178.9	156.4	199.6
1981 - 84	160.9	803.3	261.6	326.0

Fuentes: Mintrabajo (Oficina de Planeación y Economía Laboral); DANE (Varias publicaciones), prensa nacional, boletines sindicales, información oral de dirigentes sindicales, boletines de empresas.

Como se puede apreciar, el promedio anual de huelgas casi no se movió entre los años 60 y 70 pero en el mismo lapso el número de huelguistas se incrementó en 79%. Posteriormente, el número promedio de huelgas anuales creció 59% entre los años 70 y los primeros cuatro de los 80, mientras el de huelguistas lo hizo en cuatro y media veces. En la actualidad, los huelguistas de cada año son más de ocho veces los que eran en los años 60, y las jornadas no laboradas han crecido más de dos y media veces.

El cambio cualitativo puede observarse también al comparar los promedios por huelga de huelguistas y jornadas no laboradas (ver Cuadro 11). Si el número de huelgas ocurridas anualmente entre los años 60 y los cuatro primeros de los 80 se ha elevado en 61% (ver Cuadro 10), el número promedio de trabajadores que participa en cada huelga ha crecido cinco veces entre los años 60 y la actualidad y en el mismo lapso el promedio de jornadas no laboradas en cada huelga se ha elevado en 63%.

La comparación del número de negociaciones colectivas que suministra el Ministerio de Trabajo con el número de huelgas totales que ocurrieron, año por año (ver Cuadro 12), permite observar una clara estabilidad de la proporción de huelgas durante la segunda mitad de los años 70 y un auge importante en los primeros cuatro años 80, cuando las huelgas llegan a ser el doble de las del lapso inmediatamente anterior, en relación con el total de negociaciones colectivas suscritas anualmente.

Resultados un tanto similares a los anteriores obtenemos al relacionar el número de huelguistas, excluidos los del magisterio, con la población ocupada total. Contabilizando solamente los huelguistas de la manufactura, la construcción, la minería, la

Cuadro 11

PROMEDIO POR HUELGA DE HUELGUISTAS, JORNADAS NO LABORADAS Y JORNADAS-HOMBRE PERDIDAS 1964-1984

	Huelguistas		Jornadas no		Jornadas hombre	
	No.	Indice	No.	Indice	No.	Indice
1964-70	1.432	100.0	16.5	100.0	18.709	100.0
1971-80	2.534	176.9	25.6	155.1	36.953	197.5
1981-84	7.159	500.0	26.9	163.0	37.951	202.8

agricultura y los servicios sociales y comunales distintos del magisterio, establecemos su relación anual con las cifras de población ocupada en el lapso 1975-84 y obtenemos las tasas de participación huelguística que muestra el Cuadro 13. La falta de datos oficiales sobre población ocupada en las siete ciudades escogidas al respecto a partir del año 81 sesga un tanto los resultados comparativos, pero de todas maneras la confrontación resulta válida. Según esta relación, en los últimos diez años un promedio anual de 5.6% de la población ocupada del país, excluyendo la magisterial, ha participado en huelgas laborales.

Cuadro 12

NEGOCIACIONES COLECTIVAS Y HUELGAS, 1975-1984

Años	No. Negociaciones	No. de huelgas	Huelg. negoc. %
1975	982	108	10.9
1976	1.123	58	5.1
1977	1.110	95	5.6
1978	1.018	68	6.6
1979	992	60	6.0
1980	945	49	5.2
1981	1.000	97	9.7
1982	956	116	10.1
1983	684	108	15.8
1984	808	107	13.2

Cuadro 13

POBLACION OCUPADA, HUELGUISTAS Y TASA DE PARTICIPACION HUELGUISTICA 1975-1984

Años	a) Población ocupada (PO)	b) Huelguistas	Huelg./PO (%)
1975	2.250.286	77.498	3.4
1976	2.172.563	65.961	3.0
1977	2.325.305	139.729	6.0
1978	2.751.333	201.080	7.3
1979	2.996.633	88.630	2.9
1980	3.202.241	50.280	1.6
1981	2.636.664	164.246	6.2
1982	2.746.995	251.185	9.1
1983	2.836.350	84.467	3.0
1984	2.948.171	391.766	13.3

Fuente: DANE (para PO).

a) Para los años 1975-80, PO en las siete ciudades escogidas por el DANE; para los años 1981-84, PO en las cuatro ciudades principales del país.

b) No incluye magisterio oficial.

Se observa un ascenso entre 1975 y 1978, que coincide con el ascenso general de los movimientos populares registrado en ese lapso y que culminó en el paro cívico nacional de septiembre de 1977. Los años 79 y 80 son de baja, y no casualmente coinciden con el agravamiento de la situación de orden público interna y con los más duros episodios del Estatuto de Seguridad. El nuevo ascenso que parece iniciarse en 1981 incluye la realización del segundo paro cívico nacional en octubre de 1982 pero igualmente una desconcertante caída en el año siguiente. Los estimativos preliminares para 1985 parecen indicar que el ascenso general se mantendrá. En todo caso, la apertura del país hacia un clima de menos restricciones a la democracia que se conoció durante la administración Betancur fue motivo para el incremento de las luchas obreras.

B. Comportamiento sectorial

Interesa observar la evolución del fenómeno huelguístico en la manufactura, el transporte y los servicios públicos porque esos tres sectores históricamente son los más

importantes en ese terreno y porque en ellos aparecen con más evidencia las fronteras entre las organizaciones sindicales que operan en nuestro medio.

1. En la manufactura

La evolución de la actividad huelguística en la manufactura se muestra en el Cuadro 14. Entre 1964-70 y 1981-84 el número de huelgas en este sector crece un 29.4%, o sea en la mitad de la proporción en que aumentó el número de huelgas en la totalidad de los sectores (ver Cuadro 10). En cambio, el número de huelguistas sube en 84.6%. En cuanto al número de trabajadores comprometidos en cada huelga de la manufactura, en los años 60 suman 542 en promedio, suben a 596 en los años 70 y se elevan a 774 en el lapso 1981-84, o sea, en un 42.8% respecto de los años 60.

Cuadro 14

PROMEDIO ANUAL DE HUELGAS EN LA MANUFACTURA
1964 - 1984

Período	Huelgas		Huelguistas	
	No.	Indice	No.	Indice
1964-70	21.4	100.0	11.629	100.0
1971-80	25.7	120.1	15.325	131.8
1981-84	27.7	129.4	21.475	184.6

Al comparar las cifras nominales del movimiento en la manufactura con el desarrollo de la población ocupada en ella puede apreciarse un leve ascenso a partir de 1980, pero prevalece un estancamiento general de las huelgas en esa rama de la economía. La relación, hecha con base en las cifras de población ocupada remunerada suministradas por el DANE, aparece en el Cuadro 15. Como ocurrió en el conjunto de los conflictos nacionales, en la manufactura se observó un ascenso relativo en el lapso 1975-77, ascenso que después no ha podido ser consolidado y que más bien se ha convertido en descenso.

2. En los transportes

En el período histórico que estamos analizando, el transporte aporta un número de huelgas muy inferior al de la manufactura, pero la cifra de los huelguistas, que fue

Cuadro 15

TASA DE PARTICIPACION HUELGUISTICA
EN LA MANUFACTURA 1970-1982

Años	Población ocupada remunerada (POR)	Huelguistas	Huel./POR
1970	338.795	11.325	3.34
1971	348.625	7.900	2.26
1972	377.990	5.460	1.44
1973	416.863	11.750	2.81
1974	441.323	12.760	2.89
1975	450.450	20.400	4.53
1976	462.907	17.000	3.67
1977	479.706	24.320	5.07
1978	493.040	11.510	2.33
1979	509.200	20.200	3.96
1980	508.543	23.980	4.71
1981	493.462	23.070	4.67
1982	481.100	21.031	4.37

Fuente: Para POR DANE.

un 25% superior a la de la manufactura en los años 60, pasó a ser sólo un 43% en los años 70 y sorpresivamente duplicó largamente a aquéllos en el lapso 1981-84: fueron 190.000 transportadores, frente a 86.000 manufactureros.

La explicación parece estar bien localizada: obedece al ingreso en el flujo huelguístico, con fuerza y persistencia no conocidas antes, de los trabajadores de los Ferrocarriles Nacionales y de la Empresa Puertos de Colombia, las dos transportadoras estatales que dan mayor ocupación. Todo ello debido no sólo al agudizamiento de la crisis financiera y política de esas dos entidades, sino también al giro hacia posiciones sindicales independientes por parte de las organizaciones obreras que operan en ellas.

Las huelgas en el transporte han evolucionado aceleradamente. En los años 70 su número fue cuatro quintas partes de las huelgas anuales de los 60, pero en la actualidad son más del doble de estas últimas (ver Cuadro 16). El aporte de huelguistas ha sido más contradictorio: bajó un 40% en los años 70 pero hoy es más de tres veces lo que fue en los 60. El mismo comportamiento se observa en la cifra promedio de trabajadores comprometidos en cada huelga en las tres etapas aquí consideradas: fueron 2.496 en la primera, 1.874 en la segunda y 3.727 en la tercera.

3. En los servicios

La ubicación de los servicios comunales y sociales en el movimiento huelguístico general es algo "fuera de concurso", si así puede decirse. Incluimos en ellos el

Cuadro 16

PROMEDIO ANUAL DE HUELGAS EN EL TRANSPORTE
1964 - 1984

Período	Huelgas		Huelguistas	
	No.	Indice	No.	Indice
1964-70	5.8	100.0	14.622	100.0
1971-80	4.6	79.3	8.621	58.9
1981-84	12.7	218.9	47.528	325.0

magisterio oficial, el sistema de salud pública, el resto de ministerios del Ejecutivo, los departamentos e institutos descentralizados, las empresas de servicios públicos fundamentales, la banca, los restaurantes y hoteles y el comercio, los tres últimos con participación huelguística insignificante.

Los servicios aportaron el 50.6%, el 46.5% y el 55.6% del número total de huelgas ocurridas respectivamente en los años 60, los años 70 y los primeros cuatros de los 80. Su cuota de huelguistas fue arrolladora: 70.1%, 83.6% y 90.4%, respectivamente. Por eso las cifras en los servicios, y en particular la parte que corresponde al magisterio oficial, distorsionan a ojos vistas las estadísticas históricas de huelgas laborales en Colombia.

Si bien el número promedio de huelgas en todos los servicios decreció un poco entre los años 60 y 70, en la actualidad es 76% más alto que hace veinte años. Sus huelguistas, entre tanto, se han multiplicado como en ningún otro sector de la vida económica nacional: duplicaron ampliamente en los años 70 y hoy son diez y media veces lo que fueron en los años 60. (Ver Cuadro 17).

Cuadro 17

PROMEDIO ANUAL DE HUELGAS EN LOS SERVICIOS
1964 - 84

Período	Huelgas		Huelguistas	
	No.	Indice	No.	Indice
1964-70	33.7	100.0	66.845	100.0
1971-80	31.3	92.9	142.746	213.5
1981-84	59.5	176.5	692.818	1.036.4

La capacidad de movilización de sus huelgas también se ha elevado notablemente. Fueron en promedio 1.982 los comprometidos en cada una de ellas en 1964-70 y 4.560 en el lapso 1971-80 (un incremento de 130% sobre las anteriores), y ascendieron a 11.644 en el período 1981-84 (un incremento de 587% sobre la cifra del primer período.

Aunque el número de huelgas fue menos de la tercera parte del total en los servicios en 1981-84, el magisterio aportó en el mismo período más de las tres cuartas partes del total de huelguistas del sector y el 71% del total de huelguistas del país en los cuatro años.

Durante los cuatro años considerados se presentaron 75 huelgas en dependencias de la salud pública, o sea, 19 al año en promedio. La cifra superó al total de huelgas magisteriales ocurridas en ese lapso y representó el 45% del número de conflictos que estallaron en los servicios públicos diferentes del magisterio. La salud aportó 79.126 huelguistas (19.780 al año en promedio), o sea, casi tantos como el total de la manufactura (85.903), y el 13.2% de todos los huelguistas de los servicios, exceptuando al magisterio. Además, los ceses de labores en la salud paralizaron 1.127 jornadas de trabajo, el 47.7% del conjunto de jornadas no laboradas por motivo de huelga en los servicios, excluyendo el magisterio, y 27% más que las dejadas de laborar en esta última actividad.

C. Cambios en la prolongación de los conflictos

Las estadísticas de que disponemos resaltan el crecimiento acelerado de las jornadas no laboradas por motivo de huelga[11]. La cifra correspondiente a los cuatro primeros años de la presente década supera largamente la estimación global de los siete años corridos entre 1964 y 1970. Entonces dejaron de trabajarse 7.711 jornadas; por contraste, en los cuatro años de 1981-84 el número de jornadas no laboradas sumó 11.520.

La comparación sirve también para el decenio de 1970, cuando las jornadas de cese laboral sumaron 17.224. Al ritmo de incremento actual, al finalizar los años 80 se habrá duplicado el monto de las jornadas no laboradas por motivos de huelga en el conjunto de los años 70.

¿Qué revelan estos datos? ¿Endurecimiento de la política patronal o mayor debilidad del frente laboral? ¿O, al contrario, mayor capacidad de resistencia de empleadores y empleados? A nuestro entender, en el asunto inciden el agravamiento continuo de la crisis económica y social del país, el aumento continuo del costo de vida y del desempleo, que tornan más aguda la batalla por mantener una ocupación remunerada, aun a costa de pérdidas temporales por ceses del trabajo.

Los conflictos son especialmente prolongados en las grandes empresas, que disponen de reservas financieras y poder político muy grandes; pero igualmente

---

11. Nótese que nos referimos aquí al número de jornadas no laboradas en la empresa o actividad donde tiene lugar la huelga, independientemente del número de trabajadores involucrados. La conjunción de estos dos factores (el número de jornadas-hombre no laboradas) ya fue analizada en las secciones anteriores de este capítulo.

proliferan los casos de huelgas que se prolongan seis, doce y más meses en empresas en quiebra o en concordato, donde la única alternativa para no desembocar en un costoso fracaso obrero —cuando no se perfecciona una solución legal— es que los huelguistas ocupen las instalaciones de la empresa, reinicien la producción por su cuenta o salven parte de sus salarios y prestaciones sociales adeudados utilizando el equipo y las existencias de la compañía.

La prolongación es mayormente sentida en la manufactura, donde ocurrió la mitad de jornadas no laboradas por motivo de huelga en 1981-84[12]. Siguen en orden de importancia los servicios (28.2%) y la agricultura (11.4%). Por el contrario, en el caso del magisterio oficial, aunque los paros movilizan a un gran número de trabajadores, el número de jornadas de cese de labores es relativamente pequeño (7.6% del total).

D. Motivación de los conflictos

Relacionados directamente con la duración de los conflictos aparecen sus motivaciones, que en el caso colombiano son casi solamente dos: pliegos de peticiones no resueltos y violaciones patronales de normas legales, convenciones colectivas y otros compromisos con sus servidores. Otros motivos son la solidaridad entre trabajadores en conflicto y la protesta política, ambos de cuantía menor en Colombia. Lo que resalta en los últimos veinte años es la preponderancia que ha ido tomando la violación convencional sobre los avatares de la negociación colectiva como causa de las huelgas (ver Cuadro 18).

Cuadro 18

MOTIVO DE LAS HUELGAS, 1964 - 1984 (%)

Período	Total	Pliego de peticiones	Violación patronal	Otros
1964-70	100.0	47.4	46.1	8.5
1971-80	100.0	44.3	52.3	3.4
1981-84	100.0	30.0	64.4	5.6

En el período 1981-84 hay un evidente desgaste de la negociación colectiva como motivo de huelga y consecuencialmente un incremento de las violaciones patronales,

12. Véase la nota anterior. La participación de la manufactura en las jornadas-hombre no laboradas ha sido muy inferior, según hemos visto en las secciones anteriores.

que comienza, sin embargo, a cambiar en favor de la negociación en 1984, cuando las huelgas por motivo de pliegos petitorios no resueltos crecen notoriamente y el número de trabajadores comprometidos con tal tipo de confrontación da un salto extraordinario.

De un total de 865 huelgas ocurridas entre 1975 y 1984, un grupo de 540 (62.4% del conjunto) tuvo como motivación asuntos distintos al desacuerdo en la negociación de pliegos de peticiones. Según se indica en el Cuadro 19, hemos podido detectar trece diferentes motivaciones para este tipo de movilizaciones. Salta a la vista el hecho de que, tal como sucede en el caso de los ceses de labores que se producen en el curso de las negociaciones de petitorios, en el resto de huelgas los problemas de salario y estabilidad laboral figuran en el primer puesto de las motivaciones.

Cuadro 19

MOTIVO DE LAS HUELGAS OCURRIDAS POR ASUNTOS DIFERENTES AL DESACUERDO EN NEGOCIACION DE PLIEGOS, 1975 - 1984

Motivo	No.	%
Total	540	100.0
Retención de salarios, prestaciones, reajustes salariales	252	46.6
Afectación a la estabilidad del trabajo (cierre o amenaza de cierre de empresa)	51	9.4
Negativa patronal a tramitar pliego	51	9.4
Violación convencional múltiple	47	8.8
Afectación al reglamento de trabajo (clasificación de personal, derecho de contratación, turnos de trabajo, transporte de personal)	38	7.0
Represión (persecución a líderes sindicales, represalias por huelga, no ratificación de acuerdos obrero-patronales, convocación de tribunal de arbitramento)*	28	5.2
Crisis financiera y administrativa de la empresa (salud pública, centros docentes)	22	4.0
Solidaridad con trabajadores en huelga	14	2.6
Descontento por salario (carestía, reajuste bajo, violación patronal del reajuste)	13	2.4
Afectación de la seguridad industrial y personal (motivos políticos en este último caso)	13	2.4
Presión obrera para acelerar negociación de pliego	6	1.2
Descuentos salariales ilegales	3	0.6
Amenaza de privatización de la empresa	2	0.4

* Hubo un solo caso de huelga por convocación de tribunal de arbitramento.

E. Afiliación sindical de las huelgas

Sobre afiliación sindical de las huelgas no disponemos de datos confiables sino a partir de 1969, pero la comparación con el presente ofrece interés (ver Cuadro 20). En los 16 años referidos y en lo que atañe al número de huelgas dirigidas, las huestes sindicales confederadas han rebajado su participación en el conjunto, con beneficio de las no confederadas. El voluminoso sector no afiliado a ninguna central y distinto a la Unión Sindical de Trabajadores de Santander, USITRAS (tampoco afiliada confederalmente), asciende, así, en el escenario de las huelgas y se coloca al frente de más de la mitad de las ocurridas entre 1981 y 1984.

Si la comparación es por el número de huelguistas el balance es abrumadoramente favorable a los no confederados. En los mismos cuatro años ese sector comandó el 84.8% de los huelguistas, frente a 10.1% para la CSTC, 3.0% para la CTC, 1.5% para la UTC, 0.2% para la USITRAS y sólo 0.1 para la CGT.

Cuadro 20

HUELGAS DE TRABAJADORES POR AFILIACION SINDICAL, 1969 - 1984

Años	UTC	CTC	CGT	CSTC	No confederados	Usitras	No sindicalizados	Sin datos
1969	13.8%	10.9%	—	32.3%	43.0%	—	—	—
1970*	28.6	—	—	35.7	35.7	—	—	—
1971-80	16.2	8.1	1.6	29.3	41.8	—	—	3.0
1981-84	9.9	7.2	0.7	22.5	54.8	1.3	0.9	2.7

* Sólo se refiere a la manufactura.

Capítulo 16
Legislación laboral y generación de empleo*

Carlos Vicente de Roux

I. Introducción

Tal y como se presenta actualmente el estado de la cuestión, no es fácil formular sobre los efectos de la Legislación Laboral en el nivel de empleo afirmaciones que resulten aceptablemente avaladas por los hechos.

Hay por lo menos, dos géneros de problemas que conviene distinguir al respecto. El primero se relaciona con la influencia del monto de la remuneración de los trabajadores sobre la conservación y generación de puestos de trabajo. El segundo, con los efectos reales de la Legislación Laboral en la determinación de esa remuneración[1].

Sobre la primera de las cuestiones planteadas puede decirse, a su vez, lo que sigue. En primer lugar, que parece existir cierta claridad sobre el hecho de que, a nivel agregado, las modificaciones en la retribución al trabajo tienen en Colombia apenas un

---

* La presente versión de este trabajo constituye un resumen de la original. Para efecto de la misma, se ha eliminado por completo la Parte IV, denominada "Propuestas finales", se han suprimido unos pocos párrafos de la Parte I ("Introducción") y una buena proporción de los que conformaban las Partes II y III. Además, se ha prescindido de algo más del 60% de las notas correspondientes a las tres primeras. Estos inevitables recortes no han afectado la presentación de los planteamientos básicos del trabajo, pero han suprimido referencias significativas para sustentar los puntos de vista en él contenidos en función de la evolución de la Legislación Laboral en el país.

1. A buen seguro, la influencia de la Legislación Laboral sobre el empleo no se produce, exclusivamente, a través de la remuneración al trabajo. Hay aspectos no directamente remuneracionales que dicha legislación regula prólijamente (por ejemplo, la duración de la jornada de trabajo y el régimen de descansos obligatorios, así como el régimen de estabilidad), y que tiene efectos sobre la conservación y generación de plazas de empleo. Se trata, no obstante, de cuestiones que en últimas se le plantean al empresario en términos de componentes y dimensiones de costo y que pueden, por consiguiente, al nivel de abstracción en que se mueve esta introducción, ser subsumidas bajo el tema de la retribución al trabajo.

modesto efecto sobre las variaciones en el empleo. En segundo lugar que, por el grado de generalidad que exhiben las comprobaciones expuestas, aunque suministran elementos para una orientación de conjunto, no ofrecen base suficiente a la configuración de políticas diferenciadas y versátiles.

En un contexto polémico, se ha dicho lo siguiente:

> "...estudios de tipo estructural que consideran simultáneamente mercados de trabajo, mercados de bienes y problemas de distribución, aun cuando no referidos al salario mínimo legal, sugieren que debido a la baja elasticidad de la demanda de trabajo con respecto a los salarios (medios) y a la baja elasticidad de la oferta de bienes manufacturados y servicios modernos respecto a los mismos salarios, un aumento en el salario medio aunque reduce relativamente el empleo y la oferta de bienes y servicios, lo hace en una magnitud tan pequeña que la transferencia principal que se produce de las ganancias hacia el fondo general de salarios"[2].

En idéntico sentido, un reciente estudio afirma: "... los beneficios distributivos de aumentar la remuneración a los trabajadores pueden ser mayores que las pérdidas en términos de empleo y producción, cuando la elasticidad precio de la demanda por mano de obra es tan baja como parece serlo en Colombia"[3]. En un plano más específico, examinando los efectos del costo salarial, medido por la muestra anual manufacturera del DANE, sobre el índice de empleo industrial asalariado derivado de las encuestas de hogares, del DANE también, concluye ese estudio que una disminución del salario real del diez por ciento genera un incremento del empleo de 2.7% y, en consecuencia, una reducción neta del fondo de salarios[4].

Pero dada la "heterogeneidad estructural" del aparato productivo nacional, las relaciones entre los costos laborales y el nivel de empleo deben examinarse, si se pretende estimarlas en términos que orienten con toda precisión la formulación de políticas, por sectores y subsectores, y regiones y subregiones, hasta bordear, en ciertos casos, las propias firmas individuales, allí donde algunas de éstas tienen especial relevancia geográfico-económica. Lamentablemente, está lejos de haberse configurado un panorama suficientemente denso de estudios que exhiban ese grado de desagregación.

Ahora bien: ¿cuáles son los efectos prácticos de la Legislación Laboral en la fijación de los niveles de retribución al trabajo? Según uno de los estudios antes citados, "las condiciones laborales en Colombia están sujetas a fuertes presiones de mercado, muchas más de lo que el énfasis en las "distorsiones de política" y en los factores 'institucionales' indicarían"[5]. Por lo que respecta a remuneración salarial al trabajo en el sector moderno de la economía, sostiene ese estudio:

---

2. Kugler W., Bernardo, "Comentario a 'Aumento en los salarios o aumento en el empleo' ". Revista "Estrategia económica y financiera", Bogotá, junio de 1982.
3. Ocampo G., José Antonio et alter, "Costos laborales y empleo en la industria manufacturera colombiana", FEDESARROLLO, Bogotá, febrero de 1985, reproducción fotostática, pág. 2.17.
4. Tal cosa puede colegirse de Ocampo G., José Antonio et alter, *op. cit.*, pág. 3.8.
5. Ocampo G., José Antonio et alter, *op. cit.*, págs. 1.27, 1.28 y 1.52. Ver también págs. 3.21 a 3.27.

"...el salario industrial o el prevaleciente en el sector moderno se determinan con relativa independencia de otros salarios en la economía. En particular, no dependen del salario mínimo o de los salarios del sector público, los dos elementos de la 'política salarial' del Gobierno. Algunos autores han argumentado, sin embargo, que la política salarial tiene un efecto importante sobre el empleo. Un aumento en el salario mínimo genera así una "distorsión de política' quese refleja en un mayor desempleo urbano. Para que esta conexión opere es necesario que exista un mecanismo claro a través del cual el salario mínimo se refleja en otros salarios de la economía. La evidencia empírica sobre este aspecto se inclina en Colombia en contra del carácter regulador del salario mínimo"[6].

En cuanto al grado mismo de aplicación de las normas legales atinentes al salario mínimo y a las prestaciones sociales, sostiene el trabajo que se viene citando:

"...aparte de una violación relativamente amplia de las normas sobre salario mínimo, una encuesta del CEDE realizada en 1977 encontró que el 19% de los asalariados en las cuatro grandes ciudades no recibía ninguna de las prestaciones legales y un 9% sólo parte de ellas. El porcentaje de asalariados que no recibía prestaciones era del 55% en las empresas de menos de cinco trabajadores y del 24% en aquéllas que ocupan entre 5 y 20 personas"[7].

Según un trabajo posterior, con base en los datos del mencionado estudio del CEDE, "es posible calcular que la participación de la población ocupada que recibe los beneficios prestacionales completos en Colombia no supera un 28 ó 29%"[8].

Sin embargo, nada de lo anterior puede conducir a concluir lícitamente que sea anodino el papel de la Legislación Laboral en la determinación de la remuneración al trabajo y, por ende, de los niveles de empleo. Aunque es pertinente introducir una vez más segmentaciones y diferenciaciones, a fin de distinguir cuando menos tres tipos de empresas en cuanto dice relación con el aludido papel de la Legislación Laboral: aquéllas que no reconocen a sus trabajadores el mínimo salarial y prestacional que consagra la ley, aquéllas que se atienen a las respectivas prescripciones legales sin conceder a sus trabajadores derechos adicionales, y aquéllas que trascienden esas prescripciones colocando a sus trabajadores por encima del mencionado mínimo salarial y prestacional.

En relación con la categoría intermedia, el papel regulador de la Legislación Laboral es evidente, pero su carácter de punto de referencia no puede descartarse en ninguno de los dos casos extremos. Es de presumir que las desviaciones, tanto por exceso como por defecto, del mínimo salarial y prestacional que consagra la ley, están sometidas a márgenes máximos de tolerancia, que varían regional y sectorialmente, por fuera de los cuales los sectores sociales implicados, considerados en conjunto, no se avienen a prestar su consentimiento para el surgimiento o la conservación de las

6. *Ibid.*, págs. 1.21 y 1.22.
7. *Ibid.*, pág. 1.33. Ver también Ayala, Ulpiano, "El empleo en las grandes ciudades colombianas", Universidad de Los Andes, CEDE, Documento CEDE No. 065, Bogotá, abril de 1981, tomo II, pág. 3.243, citado por Ocampo G., José Antonio et alter, *op. cit.*, pág. 1.33.
8. Ocampo G., José Antonio, "El régimen prestacional del sector privado".

relaciones laborales de que se trate. En ese sentido puede decirse que el régimen legal, salarial y prestacional, participa en la estructuración y de alguna manera jalona los sistemas ilegales y extralegales de determinación de la remuneración al trabajo.

Empero, las características de estas complejas relaciones están por ser estudiadas (cómo deben clasificarse los distintos sectores y subsectores socioeconómicos en relación con el fenómeno en mención, cómo deben fraccionarse los contenidos de las normas laborales a efectos del examen del mismo, dentro de qué límites puede moverse el divorcio entre las condiciones prevalecientes en los sectores y subsectores que son materia de estudio y las previsiones de la Legislación Laboral, si se quiere que ésta conserve determinados márgenes de influencia...). Y se carece, entre tanto, de criterios de certeza para diseñar los contenidos de la Legislación de tal manera que se les garantice un óptimo grado de influencia sobre las relaciones que constituyen su objeto.

Este trabajo está, pues, huérfano del contexto de estudios y de investigaciones que requeriría para formular asertos concluyentes sobre las relaciones entre la ley laboral y el empleo, y para proponer alternativas ciertas de reforma. Por eso se limita a desenvolverse en un terreno general, aunque desde allí invita, justamente, a dar pasos para acercar la Legislación a la situación de los diversos segmentos del aparato productivo y de los mercados de trabajo —concretamente, a desmantelar la Legislación Laboral como una totalidad normativa que crea un perfil rígido de cargas sin mayor consideración a las particularidades de los conjuntos y subconjuntos empresariales a los cuales va dirigida.

Este desmantelamiento de la Legislación Laboral como totalidad normativa rígida, debe tener efectos en varios planos. Debe, de una parte, contribuir a modificar el papel del derecho del trabajo en aquellos ámbitos de la actividad productiva donde constituye una talanquera para la generación de empleo. Debe contribuir a la eliminación de las áreas de ilegalidad laboral, obteniendo que un preciso nivel salarial y prestacional, mínimo o básico, sea objeto de acatamiento generalizado. Y debe, finalmente, coadyuvar al reconocimiento de mayores beneficios salariales y prestacionales a los trabajadores por parte de aquellos sectores empresariales que puedan hacerlo, en las proporciones y durante el lapso en que puedan hacerlo sin desmedro de la creación o conservación de puestos de trabajo.

En términos muy sintéticos podría aseverarse que la vía para lograr tales propósitos habrá que combinar la reducción del mínimo prestacional exigible con fuerza de ley a la totalidad de los patronos y empresas del país (o, visto de otra manera, la consagración de un régimen laboral menos exigente para las microempresas), el incremento del rigor con que se persiguen las violaciones de las normas referentes al salario mínimo y al aludido mínimo prestacional, y el impulso a la negociación colectiva.

II. Régimen laboral de la microempresa

A. Criterios para definir la microempresa

La definición de microempresa no es tarea fácil. Conceptualmente, pueden aislarse tres elementos constitutivos del fenómeno microempresarial: la inexistencia de

separación entre el trabajo y el capital, la escasa división del trabajo, y el predominio de las herramientas manuales sobre las máquinas[9]. Infortunadamente, estas características "no son evidentes, no saltan a la vista, como el tamaño, sino que requieren del análisis con base en cierta categorización teórica para descubrirlas"[10]. Por ello mismo no son operacionalizables en términos normativos, es decir, no proporcionan demarcaciones precisas a las que puedan asignarse alcances jurídicos diferenciales. De allí que debamos acudir a los que han sido denominados "criterios estadísticos" para la definición de la microempresa, vale decir, a características identificables y cuantificables con exactitud[11].

A tales fines, parece haber tres factores que no pueden dejarse de lado: el número de trabajadores de la unidad empresarial de que se trate, el valor de los activos de la misma y el valor de sus ventas. Luce razonable que estos tres factores se utilicen conjuntamente, de manera que se combinen en orden a obtener la identificación de las unidades microempresariales.

Con arreglo a lo anterior, y siguiendo los criterios establecidos en los programas de crédito a la microempresa que viene poniendo en marcha el Banco Interamericano de Desarrollo en articulación el Plan Nacional de la Microempresa, se propone considerar como tal a toda unidad empresarial de carácter permanente que cumpla todas y cada una de las siguientes condiciones:

Primera: tener no más de diez trabajadores permanentes.

Segunda: tener activos totales inferiores al equivalente en pesos de US$20.000.

Tercera: realizar en promedio ventas mensuales inferiores al equivalente en pesos a US$5.500.

Tal vez sea de desear trasladar de una vez por todas las cuantías señaladas en la segunda y en la tercera condiciones a pesos corrientes de mediados de 1986, y escoger un criterio de actualización de las mismas que no dependa tan directamente como el precio de la divisa, de la evolución del sector externo[12].

B. Contenido del régimen laboral de carácter excepcional para la microempresa

Es un lugar común dentro de la literatura que se ocupa del tema, la afirmación de que no sólo el desarrollo sino la propia sobrevivencia de la así llamada "microempre-

9. Cfr. Parra E., Ernesto, *op. cit.*, págs. 13 y 14.
10. *Ibid.*, pág. 16.
11. Gómez B., Hernando et alter, "La microempresa urbana, perspectivas, promoción y políticas". Ediciones Grupo Social, Bogotá, 1984, pág. 24. Aclaremos que, según los autores de este estudio, "la definición estadística es tosca, depende de un límite arbitrario, puede englobar unidades bien diferentes en el plano del análisis y las políticas y, sobre todo, corre el riesgo de hacer confundir lo medible con lo esencial" (pág. 24).
12. Es de advertir que los factores de identificación de la microempresa que se acaban de exponer no coinciden, con la sola excepción del número de trabajadores, con los utilizados por la Legislación Laboral para distinguir las distintas categorías de patronos, en orden a definir las prestaciones y demás derechos que éstos deben reconocer a sus trabajadores.

sa" se encuentran vinculadas al hecho de que éste incumple generalizadamente las leyes que regulan su actividad, en tanto estas últimas comportan sobrecostos de imposible absorción por dichas unidades empresariales[13]. En material laboral la cuestión relevante es que el "microempresario" incumple buena parte de la gama de disposiciones que consagran derechos a favor de sus asalariados: no solamente las normas sobre prestaciones sociales, sino las referentes a aportes patronales especiales (también llamados impuestos a la nómina: aportes al ISS, a las cajas de compensación familiar, al SENA y al ICBF) y, lo que es más grave aún, las prescripciones atinentes al salario mínimo, siendo de presumir que existe un alto grado de intersección entre el universo compuesto por los asalariados que devengan una remuneración inferior al salario mínimo legal y el universo compuesto por los asalariados que prestan sus servicios a las microempresas.

En estas condiciones, lo indicado parece ser definir un régimen laboral de excepción que, estando al alcance de la microempresa, puede aplicársele con rigor, de manera que los asalariados del respectivo sector no permanezcan en una desprotección casi que absoluta[14].

Creemos que ese régimen de excepción debe apuntar a dos objetivos básicos: a hacer más rigurosas las normas y las instituciones que garantizan el pago del salario mínimo, y a proporcionar a los trabajadores de las microempresas una cobertura mínima en materia de seguridad social. En contrapartida, deben eliminarse o reducirse ostensiblemente las cargas laborales que no concurran directamente al alcance de los dos propósitos señalados. Veamos estas propuestas más en detalle.

---

13. Cfr. Acevedo, Jorge y otra, "Análisis de la problemática de legalización de la microempresa". Instituto SER de Investigación, Bogotá, diciembre de 1985, reproducción fotostática, donde se estima (págs. 75 a 85), con base en un modelo construido a partir del examen de los estados financieros de algunas microempresas del programa de la Fundación Compartir, que la utilidad de dichas unidades (definida como ingresos netos/ingresos brutos), se reduce, por razón de la legalización, en un porcentaje que oscila entre el 46.63 y el 84.43%. Es de advertir que los sobrecostos de la legalización estimados en el modelo no incluyen el pago de prestaciones sociales (auxilio de cesantía, prima de servicios, vacaciones, etc.), pues se supuso que las microempresas las pagaban normalmente y su monto quedó comprendido en todos los casos contemplados en aquél, dentro de los respectivos costos de producción. Se supuso, igualmente que la totalidad del impuesto al valor agregado se trasladaba por parte del microempresario a los compradores, sin acudir a ninguna reflexión explícita sobre la pérdida de competitividad de las microempresas que cobran ese impuesto. De manera que los llamados sobrecostos de la legalización tenidos en cuenta en el modelo en cuestión son apenas los siguientes: aportes patronales especiales (ISS, SENA, Cajas de compensación familiar, ICBF), e impuestos de renta, patrimonio e industria y comercio.
14. En sentido favorable a la definición de un régimen laboral excepcional para la microempresa, cfr. Colmenares Faccini, Rafael, "El régimen prestacional colombiano y sus relaciones con el empleo". Seminario sobre Transición demográfica y oferta de trabajo, SENALDE-OIT. Bogotá, junio de 1985, reproducción fotostática, págs. 45 a 47; Gómez B., *op. cit.*, págs. 208 y 209; Parra E., *op. cit.*, págs. 96 a 101.

1. Protección especial al salario mínimo

Por expresa disposición del art. 149 del Decreto 2663 de 1950, o Código Sustantivo del Trabajo, hoy art. 148 del mismo Código, "la fijación del salario mínimo modifica automáticamente los contratos de trabajo en que se halle estipulado un salario inferior". De otro lado, de acuerdo con el art. 40 de la Ley 187 de 1959, "los salarios mínimos sustituyen de hecho durante su vigencia, cualesquiera otros inferiores que se hayan estipulado o se estipulen...". Las dos normas mencionadas, que trazan el perfil de la figura del salario mínimo como pauta para la determinación del contenido de las condenas laborales, fueron complementadas por la parte final del art. 5o. de la mencionada Ley 187 de 1959, a cuyo tenor "cuando en un juicio laboral se establezca que el asalariado ha recibido menos del salario mínimo se impondrá al empleador en favor del empleado una multa adicional equivalente al monto de la condena que se produzca por salarios y prestaciones, sin bajar de quinientos pesos".

Hemos encontrado las primeras referencias legislativas al salario mínimo en la Ley 129 de 1931, aprobatoria de varias convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo. Pero fue mediante el art.4o. del Decreto 2350 de 1944 como quedó consagrada la facultad gubernamental de definir, por medio de decretos, "los salarios mínimos para cualquier región económica o cualquier actividad", de conformidad entre otros factores, con el costo de la vida, las modalidades del trabajo y la capacidad económica de las empresas. El art. 4o. de la Ley 6a. de 1945 reiteró el contenido de aquella disposición, que fue recogida, con algunas modificaciones, por el inciso 2o. del art. 148 del Decreto 2663 de 1950 (Código Sustantivo del Trabajo), más tarde inciso 2o. del art. 147 (en cuanto a la facultad gubernamental de fijar el salario mínimo), y por el inciso 1o. del artículo 147, hoy art. 146, del Código en mención (en cuanto a los criterios para la determinación de dicho salario). Lo que se destaca, entre esas modificaciones, es que la formulación del Código trae ya una puerta abierta a una definición del salario mínimo que supere la diferenciación regional o por actividad económica: "El Gobierno por medio de decretos... puede fijar salarios mínimos de carácter general o para cualquier región o actividad... después de oír comisiones paritarias de patronos y trabajadores" (inciso 2o., art. 148, Decreto 2663 de 1950 —numeración original del articulado—).

Sin embargo, esta tendencia a la uniformidad no se ha desenvuelto unilineal ni ininterrumpidamente. Así, el Decreto 2214 de 1956 formuló en su art. 1o. la definición de un criterio de diferenciación del salario mínimo entre las distintas regiones del país, según una agrupación de los departamentos que hizo al efecto. E introdujo las dos siguientes reglas flexibilizadoras: dispuso que los contratistas a plazo fijo cuyos convenios sobre ejecución de obras estuvieran cumpliéndose en el momento de entrar en vigencia dicho decreto, no estarían obligados a pagar los salarios mínimos por el tiempo restante de su respectivo contrato (art. 8o.); y prescribió que las comisiones seccionales de salario mínimo podrían autorizar a una empresa, patrono o establecimiento al pago de salarios inferiores al salario mínimo que le correspondiera, si comprobaba que el señalado desequilibraría su estabilidad económica, autorización ésta que sólo podría concederse por el término de un año (art. 9o.).

La Ley 187 de 1959 creó el Consejo Nacional de Salarios, y le atribuyó en su art. 2o., literal b), la facultad de "fijar y revisar periódicamente, por lo menos cada dos

años, los salarios mínimos que deben regir en cada región económica" (un desarrollo de la concepción de acuerdo con la cual la determinación de dicho salario debía consultar las opiniones de patronos y trabajadores).

Pues bien: ha sido tan solo a partir del dos de enero de 1985 cuando ha comenzado a regir por primera vez un salario mínimo unificado para todo el país, incluidos los sectores rural y urbano (Acuerdo No. 1 del 31 de diciembre de 1984, aprobado por el Decreto 01 de 1985). Esta uniformidad ha sido mantenida para el salario vigente a partir del dos de enero de 1986 (Acuerdo No. 1 del 13 de diciembre de 1985, aprobado por el Decreto 3.754 de 1985). Parece, pues, estarse consolidando la tendencia a hacer del salario mínimo un instrumento general y uniforme de política económico-laboral[15].

Ahora bien: La eficaz aplicación de las normas protectoras del salario mínimo dice relación, antes que nada, al fortalecimiento y la agilización de la jurisdicción del trabajo. Pero pueden presentarse, como se hace a continuación, algunas fórmulas que tienden, específicamente, a garantizar el pago del salario mínimo por parte de los patronos:

— La posibilidad de que se practiquen medidas cautelares en procesos ordinarios laborales que se relacionen con la falta de pago del salario mínimo, o de prestaciones o indemnizaciones que deban liquidarse a partir de él.

— La previsión de que no se oiga al demandado en juicio sino en la medida en que éste consigne a órdenes del juzgado los salarios mínimos o la parte de los mismos que se adeuden al trabajador al momento de presentarse la demanda, y los que se vayan causando a lo largo del proceso.

— La consagración de una acción de reintegro para proteger a aquellos trabajadores que demanden a sus patronos durante la vigencia del contrato de trabajo por razón de falta de pago del salario mínimo.

— La asignación a los juzgados laborales de la facultad o, incluso de la obligación, de actuar de oficio a favor de los respectivos trabajadores, contra los patronos que no paguen el salario mínimo.

Estas medidas deberían complementarse con otras que tendieran a garantizar el ejercicio de los poderes de las autoridades administrativas del trabajo para perseguir las violaciones patronales de las normas sobre salario mínimo.

A diferencia de los jueces del trabajo, las autoridades administrativas no tienen poder para declarar derechos en favor de ningún trabajador en particular, ni para definir controversias jurídicas. No obstante, les está confiada, por vía general, la vigilancia y el control del cumplimiento de las normas del Código Sustantivo del Trabajo y "demás disposiciones sociales". En consecuencia, tienen amplias facultades para citar a sus despachos a patronos y trabajadores, practicar visitas, ordenar la realización de peritazgos y, sobre todo, "imponer cada vez multas equivalentes al monto de una a cuarenta veces el salario mínimo legal más alto según la gravedad de la

15. Ocampo G., José Antonio et alter, *op. cit.*, pág. 1.50, destaca acertadamente el papel cumplido por el movimiento sindical en la unificación del salario mínimo.

infracción y mientras esta subsista", con destino al SENA. Las resoluciones a través de las cuales se impongan estas multas prestan mérito ejecutivo ante los jueces del trabajo.

Por lo que respecta a las atribuciones de esas autoridades en relación con las violaciones de las normas referentes al salario mínimo, merece transcribirse al art. 5o. de la Ley 187 de 1959, en lo pertinente:

> "Los inspectores del trabajo, los alcaldes o inspectores de policía y el cuerpo de vigilantes supernumerarios que el Ministerio de Trabajo establecerá... investigarán de oficio y sorpresivamente el cumplimiento de las normas sobre salario mínimo por las empresas urbanas y rurales de toda índole. La violación de dichas normas dará lugar a multas sucesivas de cincuenta a quinientos pesos... Para las deducciones de salarios pagados en el año gravable, las autoridades fiscales exigirán del contribuyente la discriminación jurada de cada salario por hora, por día o por mes, y darán traslado al Ministerio de Trabajo de las infracciones al salario mínimo o de los casos dudosos que encuentren".

Entre las medidas tendientes a garantizar el ejercicio de las facultades administrativas que venimos comentando, deberían incluirse algunas que tuvieran por objeto el dar agilidad a los procedimientos administrativos referentes a la investigación y la imposición de sanciones relacionadas con la violación de las normas sobre salario mínimo. Y a incrementar el rigor del régimen disciplinario aplicable a los funcionarios que incurran en negligencia, tanto en la conducción de dichas actuaciones como en la promoción de los procesos ejecutivos que tengan por objeto el recaudo de las respectivas multas.

2. *Cobertura de la seguridad social obligatoria a los trabajadores de la microempresa*

Aunque la afiliación de los trabajadores de la microempresa a la seguridad social y el oportuno pago de los aportes patronales correspondientes deberá exigirse, en principio, con el mismo rigor que el cumplimiento de las normas sobre el salario mínimo[16], tal vez sea del caso elaborar una distinción entre la naturaleza de las exigencias que pueden planteársele a los respectivos patronos a propósito de esos dos géneros de cargas laborales.

El salario mínimo debe operar como un "piso" remuneracional tal que no se toleren niveles inferiores de retribución al trabajo. Las normas que fijen el salario

16. Las propuestas en el aporte II. B. 1. en relación con las facultades de las autoridades judiciales y administrativas del trabajo frente a las violaciones patronales a las normas sobre salario mínimo, pueden extenderse a las actuaciones tendientes a sancionar el incumplimiento de las disposiciones sobre afiliación de los trabajadores al seguro social. Podría agregarse, como iniciativa específica para reprimir la falta de afiliación de los trabajadores al seguro social, la posibilidad de iniciar juicios ejecutivos laborales por obligación de hacer sobre la base de la prueba sumaria del contrato de trabajo y la certificación del Instituto de Seguros Sociales relativa a la inexistencia de afiliación. Aunque hayan surgido en consideración a las particularidades de la microempresa, las propuestas referentes a las facultades de las autoridades judiciales y administrativas del trabajo para perseguir las violaciones a las normas sobre salario mínimo y afiliación forzosa a la seguridad social como es obvio deben extenderse, en pertinente, al área no microempresarial del aparato productivo.

mínimo, habrán de definir, en consecuencia, un marco al cual deben ceñirse, inevitablemente, todas aquellas personas naturales y jurídicas que quieran tener trabajadores a su servicio: quien no esté en condiciones de pagar ese salario, debe renunciar a la contratación de trabajo asalariado.

Algo diferente ocurre con las normas sobre seguridad social. A todas luces esta última corresponde a un orden de objetivos que trasciende las particularidades de las empresas y firmas individuales y que, en función del bienestar del conjunto de la población, y en especial de la población asalariada, debe comprometer esfuerzos y recursos públicos y privados de diversa procedencia. Por ello, la problemática de la seguridad social de los trabajadores de la microempresa debe remitir a cosa distinta del diseño de un sistema coercitivo de sanciones y controles (como acontecía con el salario mínimo).

En la actualidad, las cotizaciones de los patronos y los trabajadores a la seguridad social están tasadas así:

— Riesgos de enfermedad general y maternidad: 7.0% del valor de los salarios asegurados, distribuido así: 4.66% pagadero por los patronos y 2.33% pagadero por los trabajadores.
— Riesgos de invalidez, vejez y muerte: 6.5% del valor de los salarios asegurados, distribuidos así: 4.33% pagadero por los patronos y 2.17% pagadero por los trabajadores.
— Riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: La cotización, pagadera exclusivamente por los patronos, varía según la ubicación de la empresa dentro de las cinco clases que al efecto están establecidas, y más exactamente, dentro de los cien grados de riesgo previstos, distribuidos a lo largo de estas cinco clases. Para el grado de riesgo número 28, que es el grado intermedio dentro de la clase de la mitad, la número III, la cotización señalada equivale a un 1.96% del salario.

Para los patronos la afiliación de sus trabajadores al seguro social representa, en consecuencia, un 10.95% del valor de la nómina, si su empresa está ubicada en el grado medio de riesgo. Para los trabajdores un 4.5% de sus salarios.

Estos niveles de cotización parecen representar sobrecostos excesivos para buena parte de las unidades que constituyen el así llamado universo microempresarial. ¿Cómo reducirlos manteniendo el objetivo de garantizar un grado de cubrimiento significativo de la seguridad social a la población asalariada que trabaja al servicio de las microempresas?

La respuesta a esta pregunta exige, en primer lugar, que se definan prioridades por lo que respecta a los riegos cubiertos por el sistema de seguridad social. Creemos, en torno al punto, que lo principal es garantizar el cubrimiento de la respectiva población asalariada respecto a los riesgos de enfermedad general y maternidad, y de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales[17], dejando de lado, en un primer momento, los de vejez, invalidez y muerte[18].

---

17. Acogiendo las insinuaciones de Gómez B., Hernando et alter, *op. cit.*, pág. 208.
18. Ello no implica que se proponga marginar indefinidamente a los trabajadores de la microempresa del cubrimiento de los riesgos de vejez, invalidez y muerte. Tal vez, a lo que

Dadas las actuales tasas de cotización, esa sola medida reduciría casi en un 40.0% la carga que representa la seguridad social para los microempresarios. Pero, presumiblemente, no basta, y debería complementarse con la búsqueda de otras fuentes de financiación de las prestaciones de la seguridad social cuyos beneficiarios sean los asalariados de la microempresa, la primera de las cuales estaría representada, muy obviamente, por los aportes del Estado.

La apelación a la financiación de la seguridad social con cargo a los recursos del Estado tiene una larga trayectoria legislativa. La Ley 90 de 1946, en su art. 16, estableció que los recursos necesarios para cubrir las prestaciones de la seguridad social serían obtenidos "por el sistema de triple contribución forzosa de los asegurados, de los patronos y del Estado". Pero el Decreto 433 de 1971 y posteriormente el Decreto 1935 de 1973, eliminaron el sistema triple contribución forzosa, No obstante, el art. 8o. de ese decreto dispuso que "el Estado contribuirá al financiamiento de la extensión de los seguros sociales y a su debido sostenimiento, mediante un aporte anual que se señalará en los presupuestos de rentas y gastos de la nación, en proporción no inferior al 20.0% del costo anual global de las prestaciones y servicios derivados de la aplicación del seguro social obligatorio en el país".

Con arreglo a similares parámetros, el Decreto 1650 de 1977, en su art. 17, literal g), incluyó entre las fuentes de financiación de las prestaciones y servicios de los seguros sociales, las "transferencias de los presupuestos nacional, departamental, municipal y de los territorios nacionales". Y en su art. 90 dispuso: "La extensión de la cobertura de los seguros sociales obligatorios a grupos de población económicamente débiles, podrá financiarse eventualmente con contribuciones del presupuesto nacional, no previstas expresamente en este decreto".

De otro lado, por disposición del art. 2o. del Decreto 2796 de 1973, cobró existencia un fondo, denominado "Fondo de Solidaridad y Compensación", "con cuyos recursos", se proveerá "a los costos de la extensión de la seguridad social a los sectores de población y zonas geográficas que el Instituto determine, con el criterio de favorecer a los económicamente más débiles". Sin embargo, el sistema de movilización interna de recursos a través del fondo de solidaridad para los fines indicados, fue desmantelado por el Decreto 1650 de 1977.

---

invita es a avanzar en la discusión que viene insinuándose en el país sobre las modalidades de financiación de los riesgos económicos cubiertos por la seguridad social. Conforme a lo que parece ser una tendencia que se abre camino a nivel mundial, podría proponerse que la seguridad social abandone el sistema, propio de las compañías de seguros, consistente en cubrir el costo de las diversas contingencias con los rendimientos de un capital que se ha ido formando a lo largo de muchos años, a través de cotizaciones superavitarias sistema llamado de "capitalización", y lo reemplace por el sistema de "reparto" o de "presupuesto social" que, en contraste, hace descansar la financiación de las prestaciones cubiertas por la seguridad social en un período determinado, en los aportes de los patronos y de los asalariados efectuados dentro del mismo período, abandonando la noción de protección diferida para transformarla en protección de carácter inmediato. Para los asalariados de las microempresas, que han estado en gran medida aislados de la seguridad social, la transformación propuesta en los sistemas de financiación del seguro, representa la única posibilidad de acceder a corto y mediano plazo al amparo frente a determinados riesgos y, señaladamente, ante los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

De lo anterior puede concluirse que el establecimiento de un régimen subsidiado de seguridad social, en beneficio de determinados patronos y trabajadores, no es una figura exótica en Colombia, aunque la evolución legislativa, jalonada por la realidad presupuestal, tanto de la nación como del Instituto de Seguros Sociales, ha ido desmontando el compromiso del Estado con la financiación de prestaciones y programas específicos, así como el traslado interno de recursos del propio Instituto para los mismos fines de subsidio. Es conveniente que la situación sea sometida a revisión, en orden a subsidiar en un significativo porcentaje los aportes de los patronos y trabajadores del sector microempresarial al sistema del seguro social obligatorio.

En todo caso, si se descarta la cotización patronal a los riesgos de muerte, vejez e invalidez, y a través de las contribuciones del Estado y de la aplicación de transferencias internas se logra reducir en una tercera parte las cuotas patronales a los riesgos de enfermedad general-maternidad y de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la carga de la seguridad social para los microempresarios bajará del 10.95 al 4.41% de la nómina de salarios (tratándose de empresas ubicadas en el grado medio de riesgo).

3. Reformas en materia prestacional

Para adaptar el régimen prestacional a las condiciones económicas de las microempresas se proponen las siguientes modificaciones del mismo:

a. Reducción del auxilio de cesantía

Parece aconsejable que las microempresas queden exentas del pago del auxilio pleno de cesantía y sometidas tan solo al régimen restringido, que obliga al reconocimiento de quince días de salario por año laborado.

De hecho, el legislador siempre ha tenido en mente que el auxilio de cesantía no constituye una prestación exigible a todo tipo de patronos. Las leyes y decretos que se han ocupado del tema se han cuidado siempre de establecer qué patronos están exceptuados del pago de aquélla y cuáles deben reconocerla tan solo en términos restringidos. La norma general, desde los orígenes mismos de la prestación con ocasión de la expedición de la Ley 10 de 1934 (art. 14), ha sido que el auxilio de cesantía corresponde a un mes de salario por año de servicio. Es con referencia a este tope como se han planteado los límites que definen la "cesantía restringida".

El Decreto 2350 de 1944, en su art. 9o., ordinales 2o. y 3o., fijó el auxilio en dos semanas de salario por año de servicio para los trabajadores domésticos. Y en relación con las empresas industriales cuya nómina mensual no excediera de $ 1.000.oo y que no tuvieran más de diez trabajadores cuando emplearan maquinaria movida por fuerza motriz ni más de veinte en los demás casos, dispuso que el Gobierno fijaría el monto de la cesantía restringida sin que pudiera ser inferior al 20 ni superior al 80% de la correspondiente a la regla general.

La Ley 6a. de 1945, art. 13, ordinal 3o., y el Decreto 1160 de 1947, art., 9o., establecieron escalas diferenciales precisas, según el tamaño del capital de las empresas, a fin de determinar el porcentaje de la cesantía plena que debían reconocer a sus trabajadores. Pero el Decreto 2663 de 1950, en su art. 254, hoy art. 252 del Código

Sustantivo del Trabajo, simplificó a profundidad ese engorroso sistema clasificatorio. Para ello niveló la "cesantía restringida" en el reconocimiento de quince días de salario por año de servicio. Y concretó su aplicación a los tres siguientes tipos de trabajadores: los domésticos, los de empresas comerciales e industriales de capital menor de $25.000.oo, y los de empresas agrícolas o ganaderas de capital menor a $80.000.oo.

El Decreto de 1951, vigente en la actualidad, redujo a $20.000.oo tratándose de empresas industriales, y a $60.000.oo, tratándose de empresas agrícolas, ganaderas o forestales, los límites de capital por debajo de los cuales se causaba tan solo el auxilio de cesantía restringido, de quince días de salario por año de servicio.

La inflación que ha sufrido el país en las últimas décadas le ha hecho perder sentido a los límites de capital señalados por las normas que estructuraron el auxilio de cesantía. La actualización de esos topes parece imponerse, habida cuenta de la naturaleza de la propia prestación, según resulta de su evolución histórica, y habida cuenta de las características del universo microempresarial.

b. Reducción de la prima de servicios

Esta prestación fue establecida por el Código Sustantivo del Trabajo en 1950, como se verá más adelante, el cual la hizo equivaler a quince días de salario al año para las empresas con un capital inferior a $200.000.oo, y a un mes de salario al año para las empresas con un capital superior a esa suma.

La conversión de esta última a pesos corrientes de 1986 dejaría localizadas, con un amplísimo margen, a la totalidad de las unidades definidas como microempresas en la sección II. A. dentro del rango de capital correspondiente al pago de la prima restringida[19].

c. Eliminación de la pensión de jubilación del auxilio por enfermedad no profesional y del auxilio (y pensión) de invalidez

La pensión de jubilación fue establecida por el art. 14, literal c, de la Ley 6a. de 1945, como una prestación obligatoria para empresas con capital mayor de $1.000.000.oo. En 1946, por disposición del art. 7o. de la Ley 64 de dicho año, se amplió el cubrimiento de la pensión de jubilación, reduciendo el tope de capital mencionado a $800.000.oo. Este último límite de capital fue el finalmente adoptado por el Código Sustantivo del Trabajo (Decreto 2663 de 1950), en su art. 265, hoy art.

19. José Antonio Ocampo ha señalado, en relación con la flexibilización del régimen prestacional para empresas pequeñas y medianas, que "el mecanismo más apropiado para tal fin es elevar los montos de capital por encima de los cuales se aplican los derechos plenos de cesantía y prima de servicios (y de indemnización, si este sistema no se elimina). Además, que deberían establecerse sistemas de reajuste automático con la inflación para estos montos". Ver Ocampo G., José Antonio, "El régimen prestacional del sector privado", pág. 40.

260, para determinar qué empresas están obligadas a reconocer a sus trabajadores pensión de jubilación, y es el que rige en la actualidad.

El llamado auxilio por enfermedad no profesional, fue consagrado por el art. 28 del Decreto 3.743 de 1950, modificatorio del art. 286 del Decreto 2663 del mismo año, hoy art. 277 del Código Sustantivo del Trabajo, como una prestación especial en favor de los trabajadores de empresas cuyo capital exceda de $800.000.oo, y consiste en la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria necesaria, hasta por seis meses.

Finalmente, el auxilio de invalidez no ocasionada por enfermedad profesional o por accidente de trabajo fue establecido por el Decreto 2663 de 1950, en sus arts. 286 y siguientes, modificados por los arts. 28, 29 y 30 del Decreto 3743 del mismo año (ver hoy arts. 278 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo), con el carácter, igualmente, de una prestación especial a cargo de las empresas con un capital superior a $800.000.oo. Su cuantía oscila entre uno y treinta meses de salario, según la gravedad de la afección.

Resulta evidente que las microempresas no están en condiciones de reconocer a sus trabajadores estas prestaciones especiales que la inflación ha venido a cargar sobre ellas, contra el espíritu de las normas que las establecieron.

d. Reducción de las prestaciones relacionadas con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Desde la expedición de las Leyes 57 de 1915 y 133 de 1931 existía la obligación patronal de indemnizar a los trabajadores afectados por accidentes de trabajo, hasta por una suma equivalente, según la segunda de dichas leyes, a dos años de salario, que se causaba en el caso de incapacidad permanente total. Mientras no se expidió la Ley 6a. de 1945, no existió, en cambio, previsión legal en relación con las enfermedades profesionales.

El Código Sustantivo del Trabajo reorganizó las prestaciones referentes a los accidentes de trabajo en enfermedades profesionales, agrupándolos en dos rubros. El primero de ellos vino a quedar conformado por la "asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, por el tiempo que se requiera, sin exceder de dos años, comprendidos los exámenes complementarios, como radiografías, consulta de especialistas, las prescripciones terapéuticas completas, como transfusiones y fisioterapia, y el suministro de aparatos de ortopedia y prótesis que sean necesarios", según art. 12 del Decreto 3743 de 1950, modificatorio del art. 206 del Decreto 2663 del mismo año, hoy art. 204 del Código Sustantivo del Trabajo, numeral 1. El segundo rubro de tal género de prestaciones quedó constituido por el pago del salario ordinario completo mientras dure la correspondiente incapacidad, hasta por seis meses tratándose de incapacidad temporal, hasta por 23 meses tratándose de incapacidad permanente parcial, por veinticuatro meses en caso de incapacidad permanente total o de muerte, y por treinta meses en el evento de gran invalidez, nuevamente según el art. 12 del Decreto 3743 de 1950, hoy art. 204 del Código Sustantivo del Trabajo, numeral 2, literales a) a e).

Ahora bien: el propio Código, después de definir este esquema prestacional referentes a los accidentes de trabajo y a las enfermedades profesionales, que incorpo-

raba como se ha visto una graduación según la gravedad de los efectos de estos últimos, trazó en sus arts. 223 a 226 de la actual codificación (arts. 225 a 228 del Decreto 2663 de 1950), una escala relacionada con la naturaleza de las empresas y las dimensiones de su capital. De acuerdo con ellas, se diferenciaron cinco tipos de unidades empresariales. A cada uno de estos tipos de empresas se le hizo corresponder un segmento o proporción determinada de las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional arriba definidas.

Parece que, en el mejor de los casos, la microempresa estaría en condiciones de reconocer a sus trabajadores las prestaciones que las normas que se vienen comentando impusieron a las empresas cuyo capital se encontraba ubicado en el rango comprendido entre los $ 10.000.oo y los $ 50.000.oo: proporcionar la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, incluidos los exámenes y consultas y las prescripciones terapéuticas completas a las que se dejó hecha referencia, hasta por seis meses (art. 277 del Decreto 2663 de 1950, hoy art. 225 del Código Sustantivo del Trabajo) y pagar las dos terceras partes del salario en los casos de incapacidad temporal, hasta por tres meses (art. 226, en armonía con el 227 del Decreto 2663 de 1950, hoy art. 224, en armonía con el 225 del Código Sustantivo del Trabajo)[20].

e. *Reducción de los aportes y de las prestaciones del subsidio familiar*

Representa un contrasentido en relación con los fines del sistema de subsidio familiar establecido en el país, el que éste no cubra a los trabajadores del llamado sector informal. No obstante, es difícil para las microempresas asumir la carga correspondiente a los aportes a las cajas de compensación familiar ordenados por la ley, que desde la creación del sistema (Decreto 118 de 1957, art. 7o.), está fijado en un cuatro por ciento del valor de la nómina mensual de salarios (Decreto 118 de 1957, art. 9o.; Ley 21 de 1982, art. 12).

Inicialmente el subsidio familiar no fue obligatorio para todos los patronos (Decreto 118 de 1957, art. 7o, y Ley 58 de 1963). La disposición vigente al respecto es el ordinal 4o. del art. 7o. de la Ley 21 de 1982, de acuerdo con el cual están obligados a pagar el subsidio familiar "los empleadores que ocupen uno o más trabajadores".

Vale la pena poner de presente que, según expresa previsión del decreto que creó el subsidio familiar, el mencionado Decreto 118 de 1957 en su art. 21, existió la posibilidad de que el Ministro de Trabajo exonerara temporalmente en todo o en parte, del pago del subsidio familiar, a los patronos que comprobaran que el mismo ponía en grave peligro su estabilidad económica.

Todo parece indicar, sin embargo, que deben buscarse fórmulas que lejos de liberar a las microempresas del pago del subsidio familiar, garanticen la extensión de los servicios del mismo a todos los asalariados del sector. Aunque es de señalar que tal

20. Gómez B., Hernando et alter, *op. cit.*, pág. 208, llaman la atención sobre la conveniencia de "actualizar los topes obsoletos que, para ciertas 'prestaciones patronales' prevé el Código Sustantivo del Trabajo, expresándolos quizá como múltiplos del salario mínimo".

cosa sólo podrá obtenerse si se plantea en términos que no resulten excesivamente onerosos para los correspondientes unidades empresariales.

En esta dirección se propone adoptar un conjunto de medidas del siguiente o similar contenido:

— Reducir al uno o al uno y medio por ciento el porcentaje de la nómina mensual de salarios que los microempresarios deben aportar a las cajas de compensación familiar.

— Reducir los servicios prestados por las cajas a los empleados procedentes del sector microempresarial al pago del subsidio familiar en dinero[21].

— Reducir el número de salarios mínimos que pueden ser devengados por los trabajadores beneficiarios de las prestaciones y servicios del sistema de subsidio familiar, desde el límite de cuatro que prescribe actualmente el art. 20 de la Ley 21 de 1982, hasta aquel (¿3.5, 3.3 salarios mínimos?) que sea necesario para garantizar la liberación de los recursos que demanda el pago del subsidio familiar en dinero a los asalariados de las microempresas.

f. Eliminación del pago de un porcentaje de la nómina al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, por parte de las microempresas

El aporte de las empresas al SENA representa un dos por ciento del valor de la nómina mensual de salarios, según el art. 5o. de la Ley 58 de 1963. Igual porcentaje representa el aporte de aquéllas al ICBF, según el art. 2o. de la Ley 27 de 1974. De manera que la suma de estos dos "impuestos a la nómina" es equivalente al importe de la carga constituida por el subsidio familiar.

La eliminación del pago de contribuciones al SENA y al ICBF tiene sentido, en el marco de una política de apoyo a la microempresa, puesto que las actividades de esas entidades constituyen servicios públicos de carácter general que no dicen relación directa (como sí acontece con el seguro social obligatorio y con el sistema de subsidio familiar) a la satisfacción de las necesidades de los asalariados de las unidades empresariales aportantes[22].

---

21. Como culminación de un complicado proceso de confrontaciones polémicas, de apelación a tácticas de competencia entre las distintas cajas de compensación familiar para aumentar el número de sus afiliados, y de evoluciones legislativas, la Ley 21 de 1982, en el ordinal 1o. de su art. 43, fijó en un 55% la proporción mínima de los aportes recaudados por las cajas que debería destinarse al pago del subsidio familiar en dinero.
22. Una insinuación favorable a la supresión de los aportes de las microempresas al SENA puede encontrarse en Gómez B., Hernando et alter, *op. cit.*, pág. 209.

III. Impulso a la negociación colectiva y a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas

Es a todas luces conveniente procurar que en el sector no microempresarial del aparato productivo las condiciones salariales y prestacionales de los trabajadores se adapten a la situación económica de cada firma —lo cual debe entenderse, como es obvio, sin desmedro de garantizar un nivel salarial y prestacional básico o mínimo, por debajo del cual no pueda situarse ninguna relación laboral.

En orden a lograr tal cosa se proponen dos expedientes complementarios: la promoción de la negociación colectiva y el impulso a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

A. Impulso a la negociación colectiva

La negociación colectiva constituye el instrumento por excelencia para adecuar la normatividad laboral a las condiciones de las unidades que constituyen el universo empresarial y de los sectores económicos que las agrupan. Pero para que obre como tal es necesario avanzar en dos direcciones. En primer lugar, en la extensión y fortalecimiento de los sindicatos, como interlocutores institucionales representativos de los trabajadores en el desarrollo de la negociación colectiva. En segundo término, en la "flexibilización" de la propia negociación colectiva, en el sentido de que los resultados que emerjan de la misma sean susceptibles de ser revisados y modificados cuando así los imponga la situación por la que atraviesan las empresas[23].

1. Impulso a la sindicalización

Dentro del marco estrictamente jurídico-legal en que se mueve este trabajo, hay por lo menos dos puntos que merecen ser planteados en la dirección propuesta, así:

a. La consagración de algunas protecciones procesales al derecho de sindicalización, adicionales a las actualmente vigentes, entre las que pueden ser mencionadas las siguientes:

   — El reconocimiento de fuero sindical a las personas que se encuentren promoviendo la creación de un sindicato, sin consideración al hecho de que no se haya realizado todavía la reunión en donde, con la presencia de la cantidad de fundadores exigida por la ley, habrá de constituirse formalmente la organización.

   — El reconocimiento de fuero sindical a los fundadores del sindicato, desde el momento en que notifiquen su intención de constituirse en tal al Inspector del

23. El impulso a la negociación colectiva constituye una obligación legal para el Estado en Colombia, de acuerdo con el art. 4o. del Convenio No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, aprobado por la Ley 27 de 1976.

Trabajo, sin necesidad de que obre también, como lo exige la legislación vigente, notificación al patrono.

— La extensión en el tiempo del fuero de los fundadores hasta el momento en que quede en firme el reconocimiento de la personería jurídica de la organización sindical (eliminando el límite de seis meses que rige actualmente) o la resolución que, con carácter definitivo, deniega dicha personería.

b. El fortalecimiento de las funciones que le competen a las autoridades administrativas del trabajo en el fomento del sindicalismo, y la agilización y simplificación de los trámites tendientes al reconocimiento de las personerías jurídicas de las organizaciones sindicales.

La promoción del sindicalismo es una de las funciones asignadas por la ley a las autoridades administrativas del trabajo[24]. No existe, sin embargo, ni una estructura administrativa adecuada para el fomento del sindicalismo en las proporciones que se requieren, ni una política ambiciosa que oriente tal actividad.

Respecto al reconocimiento de las personerías jurídicas de las organizaciones sindicales, lo indicado sería dar plena aplicación a las Leyes 26 y 27 de 1976, aprobatorias de los Convenios Nos. 87 y 98 de la OIT, respectivamente, que garantizan el derecho a constituir organizaciones de trabajadores y empleadores "sin ninguna distinción y sin autorización previa", según reza el art. 2o. del citado Convenio No. 87, y proscriben cualquier intervención de las autoridades públicas "que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal", según lo dice el numeral 2 del art. 3o, del Convenio en mención. Y si bien es cierto que al tenor de esos acuerdos internacionales, al ejercer sus derechos de organización, los trabajadores y empleadores "están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad" (Convenio No. 87 de la OIT, art. 8o., numeral 1), aquéllos establecen expresamente que "la legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas" en tales convenios (Convenio No. 87, art. 8o., numeral 2).

El Gobierno se abstuvo de darle aplicación a las Leyes 26 y 27 de 1976, aduciendo que no podía hacerlo hasta tanto no fueran objeto de reglamentación, cosa que se cumplió mediante el Decreto 1469 de 1978. Este decreto limitaba el alcance de las leyes en cuestión, y buena parte de su articulado fue declarada nula, por diversas razones, por el Consejo de Estado. En todo caso, al pronunciarse sobre una de las demandas presentadas contre el mismo, el Consejo de Estado conceptuó que las Leyes 26 y 27 de 1976 debían ser aplicadas en su plenitud, independientemente de que estuvieran o no reglamentadas. Pero es discutible si las autoridades administrativas del trabajo se han ceñido en la práctica a las manifestaciones de ese alto tribunal: de suyo, siguen ateniéndose, en materia de reconocimiento de personerías jurídicas sindicales, a las prescripciones de los arts. 364 a 368 del Código Sustantivo del Trabajo (aunque sin cumplir los perentorios plazos fijados por ellos) y de la Resolución 479 de 1973, del propio Ministerio del Trabajo —un procedimiento que se desenvuelve con lentitud, en contravía de los Convenios 87 y 98 de la OIT y de las leyes aprobatorias de los mismos,

24. Ver literal 9) del art. 3o. del Decreto 62 de 1976.

de los cuales se desprende que la constitución y el reconocimiento de los sindicatos deben estar regidos por la inmediatez y la celeridad.

2. *"Flexibilización" de la negociación colectiva*

a. Modificación de las convenciones colectivas a los laudos arbitrales en desarrollo de la negociación colectiva

En líneas generales puede decirse que el proceso de negociación colectiva ofrece siempre oportunidades para conducir a una revisión de las cargas laborales asumidas por la empresa en convenciones o pactos colectivos anteriores, revisión que permite, en principio, adaptarlas a las modificaciones que se hayan presentado en la situación económico-financiera de la firma. Pero es indispensable mirar las cosas más de cerca.

La modificación de la convención colectiva vigente entre una empresa y sus trabajadores requiere que aquélla sea objeto de "denuncia" dentro de los sesenta días inmediatamente anteriores a la finalización de su plazo, es decir, que una de las partes o ambas formulen ante el Inspector del Trabajo la manifestación escrita de la intención de darla por terminada a la expiración del lapso de su vigencia, según lo dispone el art. 479 del Código Sustantivo del Trabajo, tal y como quedó modificado por el art. 14 del Decreto 616 de 1954. Si la convención no se denuncia oportunamente, se entiende prorrogada por períodos sucesivos de seis en seis meses desde la fecha señalada para su terminación, por expresa previsión del art. 478 del Código Sustantivo del Trabajo.

El sentido de las modificaciones de que pueden ser objeto la convención colectiva o el laudo arbitral depende de cuál de las partes los ha denunciado. Así, según lo tiene establecido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, "si la denuncia es hecha solamente por el patrono, la convención colectiva continúa vigente, con las prórrogas legales, porque no pudiendo presentar los patronos pliegos de peticiones, no tienen la facultad de iniciar un conflicto colectivo que culmine con otra convención colectiva o con el fallo de un tribunal de arbitramento obligatorio". (Sentencia del 22 de noviembre de 1984).

Lo anterior constituye una primera limitación a la posibilidad de reformar la normatividad laboral vigente en una determinada empresa en función de las nuevas circunstancias por las que esté atravesando. Se trata de un extremo más bien hipotético, porque los sindicatos son siempre propensos, dada la disminución recurrente de los salarios reales que se impone por virtud de la inflación, a denunciar las convenciones colectivas. Pero es ilustrativo sobre las rigideces que ofrece actualmente la negociación colectiva.

Más relevante en la práctica es el hecho de que el patrono se abstenga de denunciar la convención o el laudo vigentes, de manera que la manifestación de la intención de darlos por terminados proceda exclusivamente del sindicato.

Esa abstención puede ser intrascendente si el conflicto termina con la celebración de una nueva convención, porque constituyendo ésta un nuevo acuerdo entre las partes concernidas, puede conducir a un replanteamiento general de la normatividad aplicable en el ámbito de la empresa. En cambio, si la convención no logra celebrarse y se hace necesario convocar un tribunal de arbitramento para zanjar el conflicto, la

aludida abstención del patrono cobra gran significado, ya que los árbitros no pueden modificar a favor de la empresa ninguno de los puntos contenidos en la convención o en el laudo vigentes que no hayan sido objeto de expresa denuncia patronal: según la Corte Suprema de Justicia, es justamente esa actuación patronal la que proporciona a los árbitros la facultad de reformar "la convención colectiva o el laudo en aquellos puntos que fueron denunciados por el patrono, cuando la denuncia de éste es parcial, o respecto de todos, si la denuncia es total; decisiones que siempre han de tomarse dentro de la equidad". (Sentencia del 22 de noviembre de 1984).

De todas maneras, es de destacar que, aunque existen limitaciones para la reforma de las convenciones y laudos arbitrales en una dirección que permita adaptar su contenido a coyunturas que afecten adversamente la situación de las empresas, ciertos pronunciamientos judiciales han abierto vías para que esas readecuaciones se produzcan cuando obra la denuncia patronal de la convención o el laudo de que se trate, acompañada de la denuncia formulada por los trabajadores. Es importante que la ley recoja esas aperturas para librarlas de la inestabilidad que les deparan las oscilaciones de la jurisprudencia.

b. *Modificación de las convenciones colectivas o los laudos arbitrales en aplicación de la teoría de la imprevisión*

De acuerdo con el art. 480 del Código Sustantivo del Trabajo "las convenciones colectivas son revisables cuando quiera que sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica. Cuando no haya acuerdo entre las partes acerca de la revisión fundada en tales alteraciones, corresponde a la justicia del trabajo decidir sobre ellas; y entre tanto estas convenciones siguen en todo su vigor". Así ha quedado legislativamente consagrada, en materia laboral, la moderna "teoría de la imprevisión", que proporciona valiosos instrumentos para la adaptación de la normatividad vigente en las empresas a las condiciones de la coyuntura.

Los hechos que deben mediar para que pueda acudirse a la teoría de la imprevisión tienen que ser posteriores al contrato, y tener la calidad de "extraordinarios", en el sentido de exceder, con mucho, las previsiones que racionalmente podían hacerse al tiempo de contratar. Además, deben tener tal carácter y gravedad que, sin hacer completamente imposible el cumplimiento de la obligación (como en el caso de la llamada "fuerza mayor"), lo dificulten en forma extrema, haciéndolo tan oneroso, tan intolerable, que el contrato pierda para la parte obligada todo sentido y finalidad.

En el específico terreno de la revisión de la convención colectiva, la Corte Suprema de Justicia ha dejado definidos dos importantes cuestiones en torno a la aplicación de la teoría de la imprevisión. En primer lugar, que los eventos que den lugar a la revisión no pueden limitarse a la órbita de una empresa o sindicato individualmente considerados. En segundo término, que no es necesario que afecten a todo el organismo económico, a la manera de una crisis general, puesto que basta que tengan alcance respecto de una rama industrial o, incluso, de un grupo de firmas. Ha dicho textualmente la Corte:

> "...procede su ejercicio (el de la acción de revisión estatuida por el art. 480 del Código Sustantivo del Trabajo) 'cuandoquiera que sobrevengan imprevisibles y graves alte-

raciones de la normalidad económica', es decir, en eventos de crisis general o de una rama o de un grupo de industrias y no para el caso de mala situación económica de un determinado empresario o patrono o sindicato, ya que la expresión 'normalidad económica' se predica de situaciones generales, más no de las de éste o aquel individuo, aisladamente considerado. Las 'imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica', a que el precepto remite, son situaciones de conjunto, comunes a varios patronos, empresarios o asociaciones de trabajadores para quienes sobrevino imprevista y grave anormalidad en la economía y los que pueden en virtud de esa causa general ejercitar, separadamente, la acción de revisión de las convenciones colectivas. No reemplaza, pues, esta acción de revisión la denuncia de ellas...".

(Sentencia del 29 de octubre de 1982).

De otra parte, la aplicación de la teoría de la imprevisión a la revisión de las convenciones colectivas tropieza con la inexistencia de previsiones procedimentales adecuadas a través de las cuales pueda dársele curso. Sobre el particular, se manifiesta así un autor:

> "En nuestra opinión, para que tengan plena vigencia los principios de la imprevisión en materia laboral, se requiere que la acción de revisión se tramite por la vía de un juicio especial, de términos breves, dada la celeridad que exige la solución de los conflictos laborales, y no a través de la larga y dispendiosa de un juicio ordinario, como ocurre en la actualidad. Para la revisión de las convenciones se podría pensar, incluso, en adoptar un trámite igual o parecido al que actualmente rige para los conflictos colectivos de trabajo, con la restricción de su sometimiento, en caso de no lograrse acuerdo en la etapa de arreglo directo o en la de conciliación, a arbitramento obligatorio"[25].

B. Reconocimiento a los trabajadores del derecho a participar en las utilidades de las empresas

La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas es por definición una prestación flexible, que se adecúa con un mínimo grado desviaciones a la situación coyuntural en que las mismas se encuentran inmersas. De allí la conveniencia de convertirla en una alternativa de otros rubros prestacionales y, en primer término, de la prima de servicios, a la que sirvió, por lo demás, de antecedente normativo.

En efecto: entre 1948 y 1950 existió en el país la figura de la participación de los trabajadores en las utilidades, por virtud del Decreto 2474 del primero de los años mencionados. Estaban obligados a reconocer dicha participación, con arreglo al art. 1o. del referido decreto, las empresas cuyo capital y cuyo número de trabajadores superaba cierto límite.

La participación tenía como base las ganancias obtenidas por la empresa en exceso del doce por ciento sobre el patrimonio, "liquidadas a la empresa de acuerdo

25. Lopera V., Octavio, "La teoría de la imprevisión", Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Medellín, 1967, págs. 351, 352, 358 y 359.

con las normas generales de impuestos sobre la renta y complementarios", después de computar ciertas exenciones (Decreto 2474 de 1948, art. 4o.). A las utilidades que sobrepasaran ese límite del doce por ciento se les aplicaba un porcentaje gradualmente creciente, que iba del cinco (utilidades que representaban entre un doce y un quince por ciento del patrimonio de la firma), al veinte por ciento (utilidades que representaban más del treinta y cinco por ciento de patrimonio), a fin de determinar la participación de los trabajadores en las mismas (art. 6o.).

La suma global afectada a la participación de los trabajadores se distribuía entre éstos en "cuotas de participación" (arts. 10, 11 y 12), asignadas según los siguientes criterios: salario (art. 13); obligaciones de familia (art. 14); antigüedad (art. 15); asiduidad (art. 16); eficiencia y probidad (art. 17).

La participación individual tenía como límite la mitad del salario percibido durante el ejercicio financiero al que las utilidades se referían. El exceso, si lo había, ingresaba al Instituto Colombiano de Seguros Sociales (art. 19).

El trabajador sólo recibía directamente el cincuenta por ciento del monto de su participación (art. 20), cosa que se efectuaba a través de cuatro contados trimestrales (art. 26). El cincuenta por ciento restante se depositaba en la entidad bancaria señalada por el Gobierno, donde percibía intereses a una tasa "igual a la que en la misma fecha reconozca la Caja Colombiana de Ahorros" (art. 20), y de donde sólo podía ser retirado total o parcialmente en eventos taxativamente señalados (art. 21).

Por expresa disposición del decreto al que se viene haciendo referencia, "la participación de utilidades que se establece... no da derecho alguno al trabajador o trabajadores para intervenir en la dirección o administración de la empresa, ni para inspeccionar la contabilidad de ésta. La inspección a que hubiere lugar para los fines de este decreto, corresponderá sólo al Estado" (art. 31).

El régimen descrito fue parcialmente sustituido por las normas referentes a la "prima de beneficio", contenidas en el Decreto 3871 de 1949, las cuales le trazaron un piso mínimo, por decirlo así, a la participación de utilidades, en el equivalente a un mes de salario al año. Tal suma se pagaría en dos contados, así: el valor de una quincena el día 30 de junio, y el valor de otra dentro de los primeros veinte días del mes de diciembre de cada año.

El Decreto 70 de 1950 dio un paso adelante en la eliminación de la participación de utilidades; al disponer en su art. 2o. que una vez cumplida la sustitución de dicha participación por la suma equivalente al mes de salario, en los términos dispuestos por el Decreto 3871 de 1949, las respectivas empresas continuarían pagando la prima anual de beneficios en vez de la participación de utilidades.

Todo este engorroso sistema fue desmantelado por el Decreto 2663 de 1950, en su art. 320, hoy art. 306 del Código Sustantivo del Trabajo, que creó la prima de servicios, señalando expresamente que la misma "sustituye la participación de utilidades y la prima de beneficios que estableció la legislación anterior" (Decreto 2663 de 1950, art. 320, numeral 2, hoy art. 306, numeral 2 del Código Sustantivo del Trabajo).

La prima de servicios se causa diferencialmente según el monto del capital de las empresas. Las de capital de $200.000.oo o superior deben cancelar a sus trabajadores "un mes de salario, pagadero por semestres del calendario, en la siguiente forma: una quincena el último día de junio y otra quincena en los primeros veinte días de diciembre" (Decreto 2663 de 1950, art. 320, numeral 1 del art. 306 del Código Sustantivo del Trabajo). Las de capital menor de $200.000.oo, deben cancelar a sus

trabajadores, "quince días de salario, pagadero (sic) en la siguiente forma: una semana el último día de junio y otra semana en los primeros veinte días de diciembre, pagadero (sic) por semestres del calendario" (Decreto 2663, art. 320, numeral 1, literal b) hoy literal b) del numeral 1 del art. 306 del Código Sustantivo del Trabajo).

La prima de servicios suprimió pues, una figura, la de la participación en las utilidades, que había sido diseñada de una manera excesivamente complicada. No obstante, esto último constituía un instrumento óptimo para ligar las cargas laborales a la situación económica específica de las empresas, instrumento al cual no es aconsejable renunciar del todo.

Como alternativa al abandono puro y simple de dicho mecanismo, se propone restablecer la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, con arreglo o parámetros como los siguientes:

— Establecer que un mínimo de las utilidades obtenidas por la firma, después del pago de impuestos, estará destinado a la distribución entre los trabajadores, pero trasladando la definición del porcentaje exacto en que consistiría la participación de éstos en aquéllas a la convención o pacto colectivo. Esto obligará a las empresas a entablar relaciones con un interlocutor colectivo en torno a la participación de utilidades, sustituyendo la mera discrecionalidad patronal por un proceso de negociación, pero permitiendo que la definición del importe de la participación consulte factores como los niveles de reinversión necesarios para que la firma se mantenga a tono con la competencia en el sector, las dimensiones aconsejables de las reservas extralegales, etc.

— Sustituir, de entrada, la prima de servicios por el porcentaje mínimo de participación en las utilidades de las empresas al que se hace referencia en el párrafo anterior.

— Propender por ir convirtiendo los derechos laborales extralegales surgidos de convenciones o pactos colectivos, en puntos porcentuales de participación de los trabajadores en las utilidades[26]. Un mecanismo para estimular a las empresas a aceptar esa transformación podría consistir en el hecho de vincular, por expresa disposición legal, la posibilidad de revisar las convenciones colectivas y los laudos arbitrales, o por lo menos la posibilidad de revisarlos a través de procedimientos especialmente expeditos, al reconocimiento a los trabajadores de una participación en las utilidades que pase de determinado porcentaje.

— Vincular la participación de utilidades al reconocimiento del derecho de los trabajadores, sindicalizados o no, a la información sobre la situación económica,

---

26. En Ocampo G., José Antonio et alter, "Costos laborales y empleo en la industria manufacturera colombiana", se encuentra planteada así la misma propuesta: "... en el caso de las empresas más grandes, convendría estudiar la conveniencia de sustituir las prestaciones extra-legales por una participación en las utilidades de las empresas. Una reforma de esta naturaleza podría tener un efecto benéfico para los trabajadores, permitiéndole a la empresa al mismo tiempo defender el empleo con facilidad en la fase descendente del ciclo económico, evitando así los recortes masivos característicos de los últimos años" (pág. 1.39).

financiera y administrativa de las empresas, y a la implantación de mecanismos para impedir el "desplume" de las mismas.

C. Observaciones finales sobre la negociación colectiva

Para que la negociación colectiva pueda cumplir cabalmente el papel de instrumento de ajuste entre la normatividad imperante en las empresas y la situación de las mismas, se requiere rodearla de condiciones propicias.

Entre ellas, la más importante, tal vez, se relaciona con el derecho de los trabajadores a la información sobre la situación de las empresas. Mientras no se reconozca en términos muy amplios ese derecho, la negociación colectiva se desarrollará con base en "golpes de ciego", y su grado de adaptación a las realidades económicas de la empresa, tanto por exceso como por defecto, dejará mucho qué desear.

Según puede colegirse de uno de los estudios que se han citado varias veces, la presión salarial, por lo menos en la industria manufacturera, se ejerce con arreglo a una lógica de conjunto.

> "La presión salarial —se asevera en el estudio en cuestión—, parece obedecer al deseo de los trabajadores de mantener una participación constante en el ingreso industrial. Cuando esta participación decrece, las presiones salariales se intensifican, mientras si ella aumenta, las presiones se moderan. Este mecanismo opera, sin duda, a través de las negociaciones colectivas (convenciones y pactos) que caracterizan al sector moderno de la industria". Y más adelante agrega: "Es decir, sugerimos que los trabajadores no negocian solamente un salario real sino un salario relativo. Esto es, que permita la apropiación proporcional de las ganancias en productividad" (el subrayado es de los autores del estudio). Finalmente, concluye el trabajo en cita, "la significancia y rapidez del ajuste ante desequilibrios en los salarios deseados, sugieren la existencia de una distribución deseada del ingreso relativamente inelástica"[27].

Si las pretensiones últimas del sector asalariado se mueven en torno a los parámetros descritos en el párrafo anterior, es viable concluir que la extensión del acceso de los trabajadores a la información sobre la realidad empresarial facilitará unos procesos de negociación más fluidos, en general, y cuyos efectos sean, en particular, menos traumáticos para las firmas en dificultades.

Otra condición favorable al desenvolvimiento de las negociaciones colectivas, muy ligada por lo demás al reconocimiento del derecho de los trabajadores a la información, es la referente a la represión de las prácticas de "desplume" de las empresas. Si la empresa puede ser esquilmada por sus socios o accionistas, entre otras cosas con el fin de deprimir los resultados financieros que habrán de servir de punto de referencia en el desarrollo de la negociación colectiva, se verá seriamente comprometida la capacidad de esta última como instrumento para lograr un arreglo civilizado entre las pretensiones de los empresarios y de los asalariados.

---

27. Ocampo G., José Antonio et alter, *op. cit.*, págs. 1.20, 1.21, 3.25 y 3.27.

Adicionalmente, el buen suceso de los procesos de negociación colectiva, considerados a largo plazo y en conjunto, exige un replanteamiento de la función arbitral, tal como se viene ejerciendo en Colombia.

Por disposición del art. 453 del Código Sustantivo del Trabajo, según como quedó modificado por el ordinal 2o. del art. 3o. de la Ley 48 de 1968, los tribunales de arbitramento se componen de tres miembros, designados uno por la empresa y otro por el sindicato inmersos en el conflicto, y un tercero por el Ministerio de Trabajo, de lista de abogados conformada por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Este diseño legislativo no ha bastado a configurar una gestión arbitral capacitada para apreciar a fondo las características económicas, financieras y administrativas de las firmas involucradas en conflictos colectivos, y para encontrar fórmulas que, sin debilitar su desempeño empresarial, guarden un buen grado de correspondencia con las aspiraciones de los sindicatos. Para avanzar en esa dirección sería pertinente, tal vez, darle a la nómina de árbitros de carácter de un cuerpo relativamente estable, de completa dedicación profesional al ejercicio de su función, que no estuviera compuesto solamente por abogados sino también por economistas, administradores y contadores, así como dotarlo de los apoyos humanos y técnicos necesarios para acopiar y evaluar oportuna y juiciosamente el ingente volumen de información que demandaría el buen cumplimiento de sus tareas.

Y la verdad es que sólo una reforma a fondo podrá restituir a la institución arbitral los puntos de legitimidad (y, en últimas, de eficacia como mecanismo de conciliación social) que ha perdido, sobre todo a ojos de los trabajadores.

Finalmente, la promoción de la negociación colectiva y la consagración de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, no pueden dejar de lado la tendencia de las empresas que se han consolidado en posiciones de monopolio u oligopolio a trasladar a los restantes componentes del universo empresarial y a la colectividad de los consumidores, los sobrecostos que emergen de las convenciones y pactos colectivos. En consecuencia, deben combinarse con el diseño de un sistema de vigilancia administrativa de precios específicamente vinculado al contenido de los pactos y convenciones colectivas celebrados por empresas monopólicas u oligopólicas[28].

28. Se trata de un tema sobre el cual llamó ahincadamente la atención la misión organizada por la OIT en 1970, para formular recomendaciones al Gobierno colombiano sobre la generación de empleo. Ver "Hacia el pleno empleo. Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo". Ginebra, 1970, págs. 201 a 204.

Capítulo 17
El régimen prestacional del sector privado

*José Antonio Ocampo**

El régimen prestacional ha sido identificado por analistas académicos, gremiales y empresariales como uno de los obstáculos básicos a la generación de empleo en el sector privado colombiano. El sistema de cesantías e indemnizaciones y las cargas de jubilaciones a cargo de las empresas, entre otros elementos, se han identificado como generadores de elevados costos y/o pasivos laborales que afectan la demanda de mano de obra.

Este trabajo discute los elementos más importantes del régimen prestacional. En la primera parte se estudian las características generales del régimen laboral existente: la naturaleza de las distintas cargas y los efectos sobre pasivos y costos laborales, incluyendo algunas comparaciones internacionales. En la segunda se analizan tres problemas específicos: La relación del régimen prestacional con la estabilidad laboral, los determinantes del uso de horas extras y los problemas asociados a las jubilaciones a cargo de las empresas. El trabajo termina con unas breves conclusiones.

I. Características generales del régimen prestacional

A. Una clasificación económica de las prestaciones

La estructura de las prestaciones sociales legales y extralegales que existen en el sector privado colombiano (o, más en general, la carga laboral no salarial) es, sin duda, compleja. El Cuadro 1 hace una clasificación económica de las prestaciones existentes en la actualidad. Al hacer esta ordenación, hemos hecho caso omiso del origen histórico de algunos de los beneficios existentes, que no corresponden con su natura-

* Agradezco la colaboración de Fanny Kertzman en la recolección y análisis de la información estadística.

leza actual. Así, por ejemplo, las cesantías surgieron en 1934 como una indemnización por despido injusto y las primas de servicios en 1948 como una participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. En su desarrollo posterior, la primera se convirtió, sin embargo, en una forma de ahorro forzoso de los trabajadores y la segunda en un complemento salarial semestral.

Cuadro 1

CLASIFICACION ECONOMICA DE LA CARGA LABORAL NO SALARIAL DEL SECTOR PRIVADO

I. Compensación por días no trabajados	Vacaciones Dominicales Festivos.
II. Régimen de seguridad social	Pensiones de jubilación Enfermedad profesional Maternidad Invalidez, vejez y muerte Subsidio familiar Bienestar familiar Seguros o beneficios extra-legales de jubilación, salud, etc.
III. Complementos salariales	Cesantía e intereses cesantía Prima de servicios Primas de antigüedad, de vacaciones y otras extra-legales Recargos de horas extras, festivos y nocturno Subsidio de transporte Vestido y calzado de trabajo Gastos de entierro Fondo de vivienda Auxilios de educación, matrimonio, etc.
IV. Costos de enganche, entrenamiento y despido	Períodos de prueba SENA Costos de entrenamiento en el trabajo Indemnizaciones Pensión-sanción Acción de reintegro.

Las prestaciones han sido clasificadas en cuatro grandes agrupaciones. La primera de ellas cobija las compensaciones existentes por días no trabajados: las vacaciones, festivos y dominicales. La segunda cobija todas las normas referentes al sistema de seguridad social. En este grupo hemos incorporado todas las cargas asociadas a

pensiones de jubilación, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte (tanto legales como extralegales), al igual que el subsidio familiar y el sistema de bienestar familiar. El tercer grupo incluye una serie de beneficios que hemos denominado complementos salariales. La mayoría de estos complementos se cancelan en dinero —la cesantía, primas de servicio, de antigüedad, otras extralegales, recargos por horas extras, festivos y trabajo nocturno—, pero existen algunos beneficios en especie, de carácter legal o extralegal. Finalmente hemos consolidado otro conjunto de normas que afectan los costos de enganche, entrenamiento y despido del personal. Entre ellos se cuentan el período de prueba, los pagos al Servicio Nacional de Aprendizaje, las indemnizaciones de todo tipo y los costos de entrenamiento del personal dentro de la empresa[1].

El origen histórico de estas normas es relativamente antiguo. Las primeras prestaciones sociales fueron creadas durante los años de la hegemonía conservadora. En 1915 se dictaron las primeras normas sobre accidentes de trabajo, en 1921 y 1922 las primeras leyes sobre seguro de vida obligatorio a cargo de las empresas y en 1926 se decretó el descanso dominical para todos los trabajadores, aunque sin derecho a remuneración. Durante los años de la República Liberal se ampliaron considerablemente estos beneficios y se crearon un conjunto amplio de nuevas prestaciones, que primero fueron restringidas en su alcance y posteriormente se generalizaron, especialmente en el Decreto 2350 de 1944 y la Ley 6 de 1945. Entre las nuevas prestaciones creadas durante esta época, conviene destacar la protección a la maternidad, las vacaciones y el dominical remunerados y la cesantía. Durante la administración Ospina Pérez se eliminó el carácter de indemnización de las cesantías, se creó la prima de servicios, se obligó a las empresas a suministrar ropa de trabajo a los obreros y se creó el Instituto de Seguros Sociales, con base en un proyecto de ley presentado por la última administración liberal. La cuantiosa legislación de los años treinta y cuarenta fue recogida finalmente en el primer Código Sustantivo del Trabajo en 1950.

La Junta Militar creó en 1957 el SENA y el sistema de subsidio familiar. En 1959 se decretó el auxilio de transporte para los trabajadores de menores ingresos. En 1965 se establecieron en forma más rigurosa los requisitos para el despido de los trabajadores "con justa causa", se definieron las tablas de indemnización que debía cancelar el patrón en caso contrario y se decretó la retroactividad sobre las cesantías causadas a partir del 1o. de enero de 1963; conviene anotar sobre este último punto que las cesantías habían tenido una forma de retroactividad desde su creación en 1934 hasta 1950, que se limitó parcialmente entonces, pero que habían sido congeladas por la Junta Militar en 1957. En 1967 el ISS asumió definitivamente el manejo del sistema de seguridad social colombiano, tanto en lo relativo a los servicios médico-asistenciales —que ya había comenzado a cubrir en forma limitada desde 1949— como los riesgos económicos, hasta entonces a cargo exclusivamente de las empresas. Finalmente, en 1968 fue creado el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, aunque financiado inicialmente con recursos del presupuesto nacional.

---

1. Detalles adicionales sobre el sistema prestacional se discuten en Rafael Colmenares, "El régimen prestacional colombiano y sus relaciones con el empleo", Seminario Transición demográfica y oferta de trabajo, Bogotá, junio de 1985, y Lía Guterman, "La política laboral y sus efectos sobre la remuneración y el empleo en la industria manufacturera, 1950-1980", Bogotá: CCRP, abril 1985.

Las normas dictadas con posterioridad han sido menos importantes en su alcance. No obstante, conviene destacar la creación del impuesto a la nómina destinado al ICBF en 1974, la obligación de las empresas de pagar un interés del 12% sobre el valor de las cesantías consolidadas al final de cada año, decretado en 1975, la creación del sistema de reajuste de las pensiones por inflación en 1976 y la obligación de todos los empleadores de cotizar al ISS desde 1977.

La mayoría de las normas prestacionales ha estado así vigente por cerca de cuatro décadas y otras por veinte años o más. No obstante, conviene mencionar que la cobertura *legal* de los beneficios se ha ampliado en la práctica. En efecto, la Legislación estableció originalmente que las prestaciones sólo se aplicarían en forma plena a empresas de cierto tamaño y en forma limitada o no se aplicarían a empresas pequeñas o a empleadores individuales. En algunos casos, la división entre unas y otras empresas se hizo con base en el tamaño del personal. Mucho más frecuente, sin embargo, se decretaron montos de capital que no fueron reajustados posteriormente con la inflación y que cobijaron, así, una proporción creciente de empresas. Así, a mediados de los años cuarenta, se determinó que la cesantía completa sólo se aplicaría a empresas industriales con un capital superior a $20.000 o a agropecuarias con un capital superior a $60.000, y la prima plena estuvo restringida a empresas con capital mayor a $200.000; igualmente, los beneficios de jubilación, invalidez y enfermedad no profesional estuvieron restringidos en su alcance desde un comienzo. De acuerdo con el Censo Industrial de 1945, estas normas eran restrictivas entonces; así, de 7.853 establecimientos censados, sólo 1.353 tenían un capital superior a $25.000 y 445 un capital superior a $200.000. Obviamente, los montos correspondientes cobijan hoy a empresas relativamente pequeñas. Igualmente, el régimen de indemnizaciones establecido en 1965 se aplicaba en forma discriminatoria para empresas con un capital inferior a $1.88 millones, a aquellas con un capital de $1.88 a 2.55 millones y a aquellas con un capital superior a esta última cuantía. Los montos correspondientes tampoco han sido reajustados con posterioridad.

B. Los costos asociados al régimen prestacional

En el Cuadro No. 2 hemos estimado el valor de los principales beneficios legales a cargo de las empresas, calculados como proporción de los sueldos y salarios. En contra de los estimativos más corrientes de esta carga, hemos excluido las vacaciones de la base salarial y sólo hemos incorporado el sobrecosto *laboral* promedio de las cesantías (véase la Sección II. A. de este trabajo). Además, hemos excluido los costos de los dominicales y festivos, las indemnizaciones y recargos legales y otros pagos menores. Como se puede apreciar, la carga legal asociada al régimen prestacional es elevada en Colombia (48.6%) y está asociada en particular a los costos de la seguridad social y a los complementos salariales. No obstante, si estos últimos se incluyen como parte de la carga salarial, la proporción de los beneficios legales no es muy alta (21.6%).

El monto de los beneficios legales no es muy diferente al que existía a fines de los años cincuenta. Las únicas diferencias importantes son el mayor costo de la retroactividad de las cesantías, las cotizaciones al ICBF, el aumento reciente de algunas de las cotizaciones al ISS y el hecho de que la mayor parte de la carga de seguridad social estaba entonces a cargo de las empresas. En la práctica, sin embargo, el costo

prestacional se ha elevado dramáticamente como proporción de los salarios pagados desde aquella época, especialmente en la industria manufacturera y en el sector financiero. En efecto, según se aprecia en el Cuadro 3, la proporción correspondiente a la industria aumentó de 27.3% en 1958 a 77.7% en 1982. En el sector financiero, la relación de prestaciones a sueldos y salarios era ya muy elevada en 1970 (76.9%) y ha continuado aumentando con posterioridad, hasta superar el 100% desde fines de los años setenta.

Cuadro 2

PRINCIPALES COSTOS LABORALES NO SALARIALES
A CARGO DE LAS EMPRESAS, 1986
(% del salario base)

I. Compensación por días no trabajados		6.7%
—Vacaciones	6.7%	
II. Seguridad Social		17.6%
—ISS	11.2	
—ICBF	2.1	
—Subsidio familiar	4.3	
III. Complementos salariales		22.2
—Cesantía[1]	13.3	
—Prima de servicios	8.9	
IV. Costos de entrenamiento		2.1
—SENA	2.1	
Total		48.6%

1. El costo laboral efectivo de la retroactividad se estima en medio salario al año (véase Cuadro 7).

La rápida elevación de los costos prestacionales ha sido el resultado de dos procesos diferentes. Para las empresas pequeñas y medianas, la ampliación de la cobertura *legal* de los servicios ha sido el hecho decisivo. Es posible también que la evasión de las prestaciones sea menor hoy que en el pasado, aunque continúa siendo considerable, según veremos más adelante. Según se desprende de los datos del Cuadro 3, las empresas pequeñas y medianas de la industria sólo han comenzado a pagar como prestaciones sociales porcentajes similares a los legales en años recientes.

En las empresas más grandes de la industria y en el sector financiero, el aumento relativo de la carga prestacional ha estado asociado al impacto de las negociaciones entre las empresas y los sindicatos. Varios estudios han señalado, en efecto, que los sindicatos tienen un impacto mucho más notorio sobre las prestaciones sociales que

Cuadro 3

PAGOS POR CONCEPTO DE PRESTACIONES SOCIALES
COMO PROPORCION DE LOS SUELDOS Y SALARIOS

	Industria manufacturera (según escala de personal en las empresas)								Bancos[2]
	Menos de 24	25 a 49	50 a 74	75 a 99	100 a 199	200 o más	Total	Total ajustado[1]	Total
1953							11.7%	19. %	
1958							19.4	27.3	
1961							23.2	31.4	
1964							28.9	37.5	
1967	15.9%	24.0%	25.5%	28.9%	35.4%	42.0%	35.1	44.1	
1970	19.5	25.3	29.7	28.8	35.3	51.4	42.5	52.0	76.9%
1973	22.8	26.9	31.4	36.6	40.0	53.4	46.2	55.9	81.0
1976	31.1	36.8	41.2	42.1	49.8	63.2	55.7	66.1	93.5
1979	30.0	33.8	37.3	43.0	47.0	61.0	53.9	64.1	111.6
1982	40.1	44.3	49.7	55.4	65.4	92.0	77.7	77.7	118.1

1. Supone que hasta 1979 las vacaciones eran contabilizadas dentro de los sueldos y salarios.
2. Excluye Caja Agraria, BCH y Financiacoop.

Fuente: DANE y Superintendencia Bancaria.

sobre los salarios[2]. Esta característica puede atribuirse en parte al atraso de los servicios sociales a cargo del Estado, que lleva a los trabajadores a exigir en las negociaciones colectivas beneficios especiales en materia de educación, salud o vivienda. No obstante, conviene anotar que la asociación entre sindicalismo y prestaciones sociales es universal. En los países desarrollados, esta relación ha sido explicada con base en el interés de trabajadores y empresarios en la estabilidad de la fuerza de trabajo y en los beneficios tributarios de las prestaciones sociales[3]. La primera de estas relaciones es particularmente interesante. La literatura teórica ha enfatizado, en particular, los elevados costos fijos para la empresa de contratar nuevos trabajadores, asociados a la escogencia, entrenamiento y aprendizaje en el trabajo de la fuerza

2. Jaime Tenjo, "Impacto de la actividad sindical sobre los salarios: un análisis econométrico", *Revista de planeación y desarrollo*, vol. VII, No. 2, 1975; Alejandro León, Luis Fernando Rodríguez y Alirio Cano, "El efecto de los sindicatos en la economía colombiana", *Revista de planeación y desarrollo*, vol. XIV, No. 1, 1982; José Antonio Ocampo, Joaquín Bernal, Juan Luis Londoño y Leonardo Villar, "Costos laborales y empleo en la industria manufacturera colombiana", Bogotá: FEDESARROLLO, febrero de 1985, cap. I.
3. Robert A. Hart, *The Economics of Non-wage Labour Costs*, Londres: George Allen & Unwin, 1984.

laboral en organizaciones complejas[4]. De otra parte, algunos estudios han determinado también la importancia que tienen en las decisiones sindicales los trabajadores más antiguos dentro de cada empresa. Estos hechos se expresan en los países desarrollados en mecanismos de promoción de diferente tipo y en la negociación de pensiones de jubilación extralegales. En Colombia, este último tipo de prestación es menos importante, pero la preferencia por la estabilidad se ha expresado en la fijación de primas de antigüedad, en indemnizaciones por despido superiores a las legales y en la fijación de procedimientos y limitaciones especiales para poder despedir un trabajador[5]. Los beneficios tributarios juegan también un papel importante en nuestro país en la preferencia por los fondos de vivienda, salud y educación sobre el pago en salarios.

C. La carga prestacional y los pasivos laborales

La carga prestacional genera en Colombia dos tipos de pasivos laborales, asociados respectivamente a las pensiones a cargo de las empresas y a las cesantías. Las primeras se pueden descomponer, a su vez, en los beneficios extralegales concedidos por las empresas en sus negociaciones colectivas, en la pensión-sanción (que es, estrictamente hablando, una indemnización) y en las pensiones que quedaron a cargo de las empresas en 1967 (aquellas que beneficiaban a trabajadores con más de diez años de antigüedad en la empresa en aquella época). Conviene anotar que las leyes existentes no permiten la constitución de reservas para posibles indemnizaciones a cargo de las empresas diferente a la pensión-sanción[6].

Dado el régimen legal de pensiones, es fundamental analizar el peso de los pasivos laborales de acuerdo con la fecha de fundación de las empresas. En el Cuadro 4 resumimos la información correspondiente a una muestra de 111 empresas industriales para las cuales existen datos sobre pasivos laborales y sobre la fecha de fundación. Como se puede apreciar, los pasivos de cesantías son pequeños e independientes de la antigüedad de las empresas. Por el contrario, los pasivos laborales correspondientes a pensiones dependen fundamentalmente de la edad de estas últimas. Estos pasivos son considerables solamente en empresas fundadas antes de 1950 y relativamente pequeños para firmas que se crearon con posterioridad; esto último indica, a su vez, que las cargas extra-legales de jubilaciones son relativamente pequeñas en Colombia. Para las empresas más antiguas los pasivos laborales llegan a representar casi un 18% de los activos; esta proporción se eleva a más del 33% cuando los pasivos de pensiones se estiman de acuerdo con sus valores actuariales. No obstante, este último porcentaje

4. *Ibid.*, Arthur M. Okun, *Prices and Quantities: A Macroeconomic Analysis*, Washington: Brookings Institution, 1981; Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Nueva York: National Bureau of Economic Research, 1964.
5. María Elisa Ronderos, *Un análisis de la relación salarial*, Tesis de Magister, Universidad de Los Andes, 1983; Escuela Nacional Sindical - Antioquia, "Sindicalismo, salarios y prestaciones en la industria manufacturera colombiana", *Lecturas de economía*, No. 16, abril 1985.
6. María Mercedes de Martínez, "La crisis de la empresa privada: un análisis de sus causas", *Estrategia económica y financiera*, marzo, 1984.

está ciertamente exagerado debido a la subestimación del valor de los activos fijos de las empresas. En firmas creadas en la década del cuarenta, las proporciones correspondientes son del 16 y el 23%, respectivamente.

Cuadro 4

IMPORTANCIA DE LOS PASIVOS LABORALES Y LOS CAMBIOS EN LAS PROVISIONES DE JUBILACION EN EL SECTOR INDUSTRIAL DE ACUERDO CON LA ANTIGÜEDAD DE LAS EMPRESAS, 1983

Fecha fundación:	Total	Hasta 1939	1940-1949	1950-1959	1960-1967	1968-1978
Número de empresas	111	16	23	18	38	16
Personal ocupado	108.877	34.764	19.895	9.629	25.737	18.852
Provisiones pensiones/Activos	8.4%	14.1%	11.4%	1.8%	3.7%	1.6%
Cesantías acumuladas/Activos	3.7	3.7	4.4	3.0	3.4	3.5
Total pasivos laborales/Activos	12.1	17.7	15.7	4.9	7.1	5.1
Pasivos laborales actuariales/Activos	19.4	33.5	22.8	7.0	8.4	6.2
Provisiones pensiones/Cálculo actuarial	53.4%	47.3%	61.8%	46.8%	73.2%	60.8%
Crecimiento provisiones pensiones	29.4%	27.8%	35.0%	20.8%	24.7%	24.8%
Crecimiento cálculo actuarial	17.9	15.6	23.4	17.3	18.2	17.8

Fuente: Superintendencia de Sociedades.

Para los primeros años de la década del ochenta hay evidencia de un crecimiento de los pasivos laborales como proporción de los activos de las empresas (véase el Cuadro 5). No obstante, gran parte de este crecimiento se explica como resultado de la actualización de las provisiones para pensiones de jubilación, que han pasado de representar un 42.7% de los cálculos actuariales en 1980 a 52.4% en 1983. Si se estima con base en los valores actuariales, la proporción de los activos representada por los dos pasivos laborales ha permanecido inalterada desde 1981.

D. La carga laboral en la práctica

El impacto real de las prestaciones sociales debe contemplar no sólo estimativos sobre su importancia relativa dentro de los costos o los pasivos laborales, sino además consideraciones sobre su alcance real y sobre la incidencia efectiva de la carga prestacional. En efecto, debido a limitaciones de carácter legal y a características propias del mercado laboral colombiano, la extensión de los beneficios prestacionales es limitada en la práctica. Además, las empresas pueden desplazar la carga prestacional a los propios trabajadores, a través de menores reajustes en los salarios básicos, o a los consumidores, a través de mayores precios de venta de los productos.

Cuadro 5

INDICADORES DE LOS PASIVOS LABORALES
EN LA INDUSTRIA

	1980	1981	1982	1983
Pasivos laborales/Activos	10.3%	11.1%	11.7%	12.2%
Pasivos laborales actuariales/Activos	18.3	19.4	19.7	19.4
Provisiones pensiones/Cálculo actuarial	42.7	44.9	48.0	52.4
Crecimiento provisiones pensiones		35.1	39.6	29.0
Crecimiento cálculo actuarial		28.7	30.4	18.3
Cambio en provisiones/Costos laborales		8.1	9.8	8.0
—Por actualización		1.5	2.3	3.0
—Por incremento en costos		6.6	7.5	5.1

Fuente: Superintendencia de Sociedades, "La carga laboral en la industria manufacturera, 1980-1983", *Temas económicos*, No. 5, 1984. Estos datos se refieren a una muestra de 180 empresas, que incluyen las 111 firmas que sirvieron de base para elaborar el Cuadro 4.

El alcance del régimen prestacional ha sido medido generalmente a través de la extensión de la seguridad social. Para 1978, Marta Inés Velásquez estimó que sólo un 49% de los asalariados y 29% de la población ocupada estaba cubierta por el régimen de seguridad social[7]. Para 1981 otro estudio calculó que el 63% de la población asalariada ocupada estaba incorporada al sistema de seguridad social[8]. Un estudio realizado por el CEDE en 1977 encontró, por su parte, que sólo un 72% de los asalariados y 47% de la población ocupada en las cuatro grandes ciudades del país percibían las prestaciones sociales legales. La proporción de los asalariados que no recibía ninguna prestación legal en las empresas más pequeñas era entonces superior al 50%[9]. Con base en los datos de este estudio, es posible calcular que la proporción de la población ocupada que recibe los beneficios prestacionales completos en Colombia no supera un 28 ó 29%[10]. De esta manera, el régimen prestacional, como muchos otros

7. Marta Inés Velásquez, *Evaluación del régimen salarial y prestacional colombiano*, Bogotá: ANIF, 1982.
8. Banco de la República, Instituto de Seguros Sociales y Fundación para la Educación Superior, "Análisis del desarrollo, situación actual y perspectivas de los seguros sociales de invalidez, vejez y muerte y de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales", *Mimeo*, Bogotá, 1983, pp. 15-21.
9. Ulpiano Ayala, "El empleo en las grandes ciudades colombianas", *Documento CEDE No. 065*, abril 1981, tomo II, p. 3.243.
10. Esta estimación está basada en los porcentajes de trabajadores asalariados que reciben prestaciones sociales completas de acuerdo con el tamaño de las empresas según el estudio

elementos de la Legislación Laboral colombiana, no ha pasado de ser un privilegio que beneficia a un pequeño grupo de trabajadores.

La evidencia sobre la capacidad de las empresas de desplazar la creciente carga prestacional es, por otra parte, relativamente amplia[11]. Hace varios años, Miguel Urrutia mostró que la creciente proporción de prestaciones a salarios en la industria manufacturera en la década del setenta había estado acompañada por una reducción real de los salarios básicos para la mayoría de los trabajadores, indicando así que estos últimos habían pagado en parte la mayor carga prestacional[12]. Este resultado ha sido confirmado por investigaciones posteriores, que abarcan un período más largo de tiempo[13]. De otra parte, la evidencia sobre la capacidad de las empresas industriales de trasladar a través de mayores precios de los productos las presiones *generales* de costos (entre las cuales se encuentran las prestaciones sociales legales) es también relativamente amplia[14]. Ello no implica, obviamente, que aquellas empresas que enfrentan costos laborales más altos que sus competidores, ya sea de origen salarial o prestacional, no se vean abocadas a dificultades de distinta índole. Un análisis basado en una muestra de 80 empresas industriales señaló, en efecto, que los *costos* laborales habían sido determinantes en el comportamiento de los márgenes operacionales durante la crisis de 1980-1983. La misma investigación, encontró, sin embargo, que el deterioro en los márgenes de utilidad no puede explicarse durante estos años con base en los mayores *pasivos* laborales que enfrentaban algunas empresas al iniciarse la crisis[15].

La evolución de la participación de los asalariados en el valor agregado de diferentes sectores de la economía proporciona evidencia adicional sobre la incidencia de los costos laborales en general. Si se exceptúa el sector agropecuario, donde la creciente carga laboral —asociada a la evolución de los salarios y no a las prestaciones sociales— ha venido erosionando el excedente bruto de explotación, los demás sectores de la economía no muestran ninguna tendencia creciente en la participación de los asalariados en el valor agregado (véase al respecto el Cuadro 6). En los dos sectores

---

anterior, en hipótesis sobre la distribución de los trabajadores por tamaño de empresas en las ciudades intermedias de acuerdo con la Encuesta de Hogares del DANE de junio de 1984 y en la distribución de la población del Censo de 1985. Se supone que la proporción de trabajadores rurales que reciben beneficios prestacionales completos es despreciable.

11. Además, ha sido reconocida explícitamente en documentos gremiales. Así, por ejemplo, FENALCO ("Algunas consideraciones sobre la actual Legislación Laboral", presentadas a la Comisión sobre Actualización de la Legislación Laboral, s.f.) han argumentado que las cesantías restringen las alzas salariales y contribuyen a elevar los precios.
12. Miguel Urrutia, "En defensa del salario integral y las prestaciones sociales", *Coyuntura económica*, julio de 1981.
13. José Antonio Ocampo y Leonardo Villar, "Evaluación del régimen de cesantías del sector privado", *Desarrollo y sociedad*, Cuaderno No. 5, noviembre 1982; Ocampo *et. al.*, "Costos laborales...", *op. cit.*, cap. I.
14. Ricardo Chica, "Dinámica de los precios en la industria manufacturera colombiana", *Revista de planeación y desarrollo*, 1983; Alvaro Reyes, "Formación de precios, rigidez de salarios y desempleo en Colombia", CCRP, 1984; *Coyuntura económica*, marzo 1984; Ocampo *et. al.*, "Costos laborales...", *op. cit.*, cap. IV.
15. Ocampo *et. al.*, "Costos laborales...", *op. cit.*, cap. IV.

donde la carga prestacional ha aumentado dramáticamente como proporción de los costos laborales —la industria manufacturera y el sector financiero—, la participación de los asalariados en el valor agregado es similar en la actualidad a aquella típica a comienzos de la década del setenta.

Cuadro 6

IMPORTANCIA DE LOS COSTOS LABORALES
EN EL VALOR AGREGADO, A COSTO DE FACTORES
1970 - 1983

	PIB Total	Sector Agropecuario	PIB no Agropecuario	Industria Manufacturera	Servicios Financieros
1970	42.2%	30.7%	46.3%	46.3%	56.2%
1971	42:8	30.6	46.8	47.5	53.0
1972	42.2	29.8	46.3	44.8	57.1
1973	40.6	29.7	44.2	39.9	55.1
1974	39.9	29.2	43.6	37.8	57.9
1975	41.0	30.3	44.6	40.3	59.7
1976	40.9	30.5	44.5	41.6	61.3
1977	41.4	32.7	44.6	44.1	59.5
1978	44.6	38.8	46.5	45.1	59.2
1979	45.7	41.4	47.0	45.8	57.8
1980	46.2	44.9	46.6	45.6	59.8
1981	46.7	45.3	47.1	46.0	57.6
1982	47.2	43.1	48.2	47.4	58.3
1983[a]	47.3	42.9	48.3	47.1	59.3

a Provisional

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

E. Algunas comparaciones internacionales

Los costos no salariales representan un porcentaje elevado de las erogaciones laborales en casi todos los países. En 1981, por ejemplo, estos costos, expresados como porcentaje de los salarios, eran de un 37% en los Estados Unidos, del 41% en Gran Bretaña, 51% en Alemania y 62% en Francia. En 1978, las proporciones correspondientes eran del 30% en Japón y 77% en Italia. Además, las proporciones eran más elevadas en las empresas más grandes; en Alemania, por ejemplo, la proporción correspondiente en firmas de más de 1.000 trabajadores era del 75% en 1978 y

superaba el 100% en algunas empresas[16]. Dentro de este patrón internacional, Colombia se ubica en un nivel intermedio si sólo se incluyen los costos de carácter legal, pero dentro de los niveles más altos del mundo en el caso de las empresas más grandes (véanse al respecto los Cuadros 2 y 3). No obstante, conviene destacar de nuevo los sesgos que introducen en el sistema colombiano los complementos salariales. Si se excluyen estos pagos, los costos no salariales de carácter legal son bajos en Colombia y sólo moderadamente altos en las empresas más grandes. Esto último es consistente con el hecho de que las cotizacioens a la seguridad social son bajas en relación con otros países[17] y las vacaciones legales moderadas, especialmente en contraste con los países europeos. La comparación en este último caso es desfavorable, sin embargo, si se incluyen los días festivos, ya que Colombia tiene uno de los números de días festivos más altos del mundo[18].

Una comparación del sistema prestacional colombiano con el de los otros países del Grupo Andino realizada a comienzos de los años setenta corroboró también que el sistema prestacional colombiano es similar al de las naciones vecinas[19]. En efecto, dicho estudio confirmó que un mecanismo similar al de las primas de servicios existe en Ecuador y en Bolivia. En los otros países de la subregión existen sistemas de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, mecanismo que no se ha usado en Colombia. Conviene recordar, sin embargo, que la prima de servicios tuvo esa intención original cuando fue creada en 1948. Finalmente, un régimen similar al de la cesantía existe en los otros países, aunque con diferentes modalidades. En Ecuador está a cargo del sistema de seguridad social, en Venezuela tiene un monto equivalente a sólo 15 días por año de servicio, en Perú tiene topes máximos de beneficios y en Bolivia sólo se aplica al trabajador que renuncia voluntariamente después de 8 años de labores.

II. Problemas particulares del sistema prestacional colombiano

A. Cesantías, indemnizaciones y estabilidad laboral

1. La retroactividad de las cesantías

La retroactividad de las cesantías es, sin duda, el elemento más polémico del sistema prestacional colombiano. Los análisis realizados han estudiado en detalle los sobrecostos asociados a la retroactividad, considerándolos alternativamente como laborales, financieros, como una combinación de ambos, o como el costo para las empresas

16. Hart, *op. cit.*, caps. 1 a 3.
17. FEDESARROLLO, "Las finanzas en el sector de seguridad social en Colombia", Bogotá, noviembre 1980, Cuadro 2.
18. Francisco Mejía Vélez, *Empleo o prestaciones*, Bogotá: Colegio de Estudios Superiores de Administración, 1985.
19. Véase al respecto, Velásquez, *op. cit.*, pp. 29-30.

de crear empleos permanentes[20]. La forma más apropiada de analizar este problema es la de ver las erogaciones que genera el régimen existente como una combinación de un costo laboral y financiero, ya que permite discriminar entre el caso de un trabajador que no ha hecho retiros parciales y cuyas cesantías causadas en el pasado han permanecido, por lo tanto, en poder de la firma, y aquél en el cual, al haber retirado las cesantías, la empresa no dispone ya del capital de trabajo correspondiente[21]. El análisis del régimen de retroactividad bajo este enfoque permite llegar a las siguientes conclusiones:

a. Cuando no se hacen retiros parciales, la retroactividad equivale al pago de un interés igual al del aumento del salario del trabajador. Esta tasa, sumada al 12% que las empresas deben pagar sobre las cesantías en su poder al finalizar el año es ciertamente elevada para el trabajador, dado que está exenta de impuestos, pero no es excesiva para la empresa en comparación con las tasas de interés típicas en los últimos años. Las erogaciones correspondientes pueden ser deducidas además, como costo por las empresas para fines tributarios.
b. Los sobrecostos de carácter estrictamente *laboral* a que da lugar el régimen actual están asociados así, a la contabilización de los retiros parciales como un anticipo puramente *nominal* sobre la liquidación definitiva de las cesantías. En un contexto inflacionario, la empresa queda así en la obligación de cancelarle al trabajador como cesantía *adicional* por los años de derechos ya retirados cualquier aumento *nominal* de salarios. El sobrecosto correspondiente depende de los aumentos salariales, de la rentabilidad de las reservas para la empresa y, ante todo, de la antigüedad de los trabajadores y de la frecuencia de los retiros parciales de cesantías. El Cuadro 7 indica con claridad la importancia de estos últimos factores. Para un trabajador que retira frecuentemente sus cesantías, la retroactividad sobre retiros parciales equivale a 4 salarios mensuales adicionales o más al cabo de 20 años de servicios.
c. Dadas las características del régimen de retroactividad sobre retiros parciales, el sistema actual es *inequitativo entre empresas*, ya que discrimina contra aquéllas que ofrecen mayor estabilidad a sus trabajadores, e *inequitativo entre trabajadores*, ya que favorece a aquéllos que retiran frecuentemente sus cesantías. De otra parte, el régimen genera costos *inciertos* para las firmas, ya que la cuantía de la erogación correspondiente depende de eventualidades que no están bajo su control.

---

20. Alfredo Araújo Vélez, "Propuesta para cambio de la retroactividad de las cesantías e intereses", Bogotá, noviembre 1980; José Fernando Isaza, "Efecto de la retroactividad de las cesantías en los porcentajes de incremento salarial", *Coyuntura económica*, octubre 1981; ANDI, "Efectos de la retrospectividad de las cesantías: Aclaraciones y correcciones", *Revista ANDI*, No. 59, 1982; Elena Amézquita, "Efecto de los aumentos salariales sobre la cesantía", Instituto SER, marzo 1978; Eduadro Aldana, "Rentabilidad implícita en las cesantías por aumentos salariales", Instituto SER; José Antonio Ocampo y Leonardo Villar, "Metodología para calcular el efecto de la retroactividad de la cesantía", *Documento CEDE* No. 069, octubre 1982; Velásquez *op. cit.*, cap. VII; Alan Obando, "Aproximación microeconómica al costo financiero de los retiros parciales de cesantías", en Velásquez, *op. cit.*, pp. 133-149; Iván Restrepo Lince, "Retroactividad de las cesantías: su costo real y equivalencia", *Administración de personal*, No. 14, enero-marzo 1985.
21. Ocampo y Villar, "Evaluación...", *op. cit.*

Cuadro 7

NUMERO DE SALARIOS PAGADOS ANUALMENTE COMO CESANTIA

		Sin retiros parciales	Retiros cada 5 años	Retiros cada 3 años	Retiros anuales
Caso A:					
Rendimiento reservas	: 35%				
Alza salarial	: 24%				
Antigüedad	: 1	1.11	1.26	1.28	1.29
	5	1.17	1.83	1.93	2.07
	10	1.23	2.53	2.74	3.03
	15	1.30	3.23	3.55	4.00
	20	1.36	3.93	4.36	4.97
Caso B:					
Rendimiento reservas	: 35%				
Alza salarial	: 28%				
Antigüedad	: 1	1.18	1.38	1.37	1.36
	5	1.36	2.04	2.13	2.26
	10	1.59	2.87	3.08	3.39
	15	1.81	3.70	4.03	4.52
	20	2.04	4.52	4.98	5.64

Fuente: Ocampo y Villar, "Metodología...", *op. cit.*

Como los retiros parciales son importantes, los sobrecostos que genera el régimen de retroactividad pueden ser considerables. En el Cuadro 8 se estiman los costos laborales efectivos del régimen actual para las sociedades no financieras y los bancos a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta. En el primer caso, los sobrecostos estimados equivalen a un 50 o 60% de un salario básico; en el segundo, la proporción correspondiente es del 100 a 150%. De otra parte, un análisis realizado con datos para 68 empresas de Bogotá en 1981 mostró que un 22% de los trabajadores habían hecho retiros parciales en dicho año, que los sobrecostos generados por dichos retiros (medidos como erogaciones puramente financieras) eran sustanciales, muy variables entre las distintas empresas, y tendían a ser mayores en la industria y el sector financiero que en el comercio[22]. Finalmente, el Cuadro 9 indica que el régimen actual beneficia a los trabajadores de mayores ingresos. En efecto, la frecuencia de los retiros parciales es mayor para los trabajadores con salarios más elevados. Así, los trabajadores que ganaban más de 4 salarios mínimos básicos constituían el 19.5% del total de personal en 58 empresas analizadas por la ANDI, pero realizaron la mitad de los retiros parciales de cesantías en 1984. De hecho, estos retiros superaron el total de las

22. Obando, *op. cit.*

cesantías a su favor a fines de 1983 en el caso de los trabajadores con más de 7 salarios mínimos. Los sobrecostos para las empresas de los retiros parciales de cesantías de los trabajadores de mayores ingresos son así sustanciales: mientras que aquellos que devengaban más de 4 salarios mínimos representaban el 31% de las cesantías en poder de las empresas a fines de 1983, estos mismos trabajadores generaron el 45% de los costos laborales asociados a dicha prestación[23].

Cuadro 8

RETIROS DE CESANTIAS
(Como % de cesantías consolidadas al comenzar al año)

Año	Sociedades no financieras	Bancos
1970		44.5 %
1971		17.0
1972	43.2%	25.3
1973	33.6	22.5
1974	49.9	20.7
1975	55.0	12.1
1976	43.9	26.8
1977	31.0	24.8
1978	47.5	21.7
1979	49.1	25.5
1980	41.6	49.7
1981		58.7
1982		16.0
1983		31.7
Reservas anuales necesarias (No salarios)		
1977	1.48-1.57[1]	2.07
1980	1.51-1.60	2.57
1983		2.04

1. Supone respectivamente que las prestaciones diferentes a cesantías equivalen a 5 y 6 salarios.

Fuentes: DANE, Banco de la República y Superintendencia Bancaria. Para la Metodología del Cálculo de las reservas, véase José Antonio Ocampo y Leonardo Villar, "Metodología para calcular el efecto de la retroactividad de la cesantía", *Documento CEDE 069*, octubre 1982, Model C. Los cálculos suponen un rendimiento de las reservas del 35%.

23. Estos datos hacen parte de un documento de la ANDI presentado a la Misión de Empleo a fines de 1985.

Cuadro 9

IMPORTANCIA DE LOS RETIROS PARCIALES DE CESANTIAS EN LA INDUSTRIA
1984

Categoría Salarial (No. de salarios Mínimos)	Proporción de ocupados dic. 31/1984	Proporción de cesantías			Proporción de los retiros		Retiros como % de las cesantías consolidadas a dic./1983	
		Consolidadas dic. 31/1983	Causadas 1984	Causadas, descontando un rendimiento del 35% de las reservas	Parciales	Definitivas	Parciales	Definitivas
1 a 2	18.4%	10.4%	7.0%	5.1%	5.0%	22.2%	27.1%	23.9%
2 a 3	40.7	35.0	30.5	27.9	25.2	30.9	40.3	9.9
3 a 4	21.4	24.0	22.7	21.9	20.4	16.6	47.6	7.8
4 a 5	8.7	10.5	11.6	12.2	13.7	7.3	73.3	7.9
5 a 7	5.4	8.1	10.4	11.7	12.9	8.7	89.7	12.1
Más de 7	5.4	12.0	17.8	21.2	22.8	14.3	105.9	13.4
Subtotales								
1 a 4	80.5%	69.4%	60.2%	54.9%	50.6%	69.7%	40.8%	11.3%
Más de 4	19.5	30.6	39.8	45.1	49.4	30.3	90.1	11.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	55.9	11.2

Fuente: ANDI, con base en una muestra de 58 empresas con un total de 70.889 trabajadores.

2. *Estabilidad laboral*

La conjunción de la retroactividad sobre las cesantías y de un régimen de indemnizaciones que aumenta más que proporcionalmente con la antigüedad de los trabajadores y de las cláusulas especiales de la Legislación Laboral que protegen a aquellos trabajadores que han laborado durante más de 10 años en las empresas (la pensión-sanción y la acción de reintegro) han sido identificados como causantes de una alta rotación de trabajadores, especialmente aquellos que se acercan a los diez años de servicios. La evidencia disponible sobre movilidad ocupacional en Colombia confirma la alta rotación de personal y la baja antigüedad promedio de los trabajadores, aunque señala que las causas de esta situación son diversas y sólo pueden asociarse en parte al régimen prestacional.

La Encuesta de Hogares del DANE de junio de 1984 mostró que sólo un 33.2% de los obreros y empleados particulares en las tres principales ciudades del país había laborado en el último trabajo por cuatro años consecutivos o más. Esta proporción era muy superior en el caso de los empleados del Gobierno (67.8%), los patronos (64.3%) y los trabajadores por cuenta propia (54.3%) e inferior en el caso de los empleados domésticos (19.2%).

La encuesta "Empleo y Pobreza" del CEDE, realizada en las cuatro grandes ciudades en 1977 mostró igualmente la baja antigüedad promedio de los asalariados (4.9 años en el último trabajo), pero señaló también que la duración de los trabajadores tendía a aumentar sistemáticamente con el tamaño de las empresas (3.2 años en aquellas con menos de 10 trabajadores, 4.2 en empresas con 10 a 50 trabajadores y 6.2 en aquellas con más de 50 personas en la nómina)[24]. Los resultados de esta encuesta mostraron, además, la alta rotación de trabajadores en las empresas pequeñas. Este resultado es consistente con una estrategia de personal que Okun ha caracterizado como de "trabajadores ocasionales"[25] por razones que muy probablemente tienen poco que ver con el régimen prestacional. De hecho, la bajísima antigüedad de la fuerza laboral en estas firmas indica que no se alcanzan a acumular cargas cuantiosas de cesantías e indemnizaciones. En las empresas grandes la estabilidad es mayor, pese al régimen existente. En este caso, las ventajas asociadas a una estrategia de estabilidad de la fuerza laboral (véase al respecto la Sección I. B. de este trabajo) tienden a primar sobre los sobrecostos que genera el régimen prestacional.

De otra parte, existe evidencia de que la alta rotación de la fuerza laboral típica de las primeras fases de la historia ocupacional, cuando los trabajadores están laborando principalmente en empresas pequeñas, y tiende a disminuir con el tiempo, a medida que los trabajadores se desplazan hacia empresas más grandes (véase el Cuadro 10). En este contexto, la antigüedad promedio en empresas más grandes puede reflejar, no tanto una estrategia de rotación de personal antiguo, como el hecho de que la fuerza laboral colombiana es relativamente joven, que la incorporación de la mujer a la fuerza laboral es reciente y que muchas empresas colombianas son también relativamente nuevas. La encuesta "Empleo y Pobreza" señaló, en efecto, que el 47.5% de los hombres y el 71.5% de las mujeres tenían en 1977 historias ocupacionales inferiores a

24. Ocampo y Villar, "Evaluación...", *op. cit.*, pp. 33-40.
25. Okun, *op. cit.*, pp. 81-83.

10 años. Una encuesta de la ANDI realizada en 1979 mostró cómo la antigüedad promedio de los trabajadores aumentaba sistemáticamente con la edad de las empresas; así, mientras la antigüedad del personal era de 5 años o menos en empresas con menos de 15 años, aumentaba a 6 para empresas con 15 a 20 años y a 8 para empresas con más de 20 años de creadas[26].

Así las cosas, las causas de la alta rotación y de la baja antigüedad de los trabajadores en el sector privado son diversas y no pueden atribuirse únicamente al régimen prestacional. Ello no implica, sin embargo, que dicho régimen no contenga elementos indeseables que deban ser objeto de reforma. El régimen de cesantías castiga, en efecto, a las empresas que ofrecen una mayor estabilidad a sus trabajadores. El régimen de indemnizaciones tiende, además, a reducir la movilidad potencial de los trabajadores más antiguos dentro de las empresas. Más aún, dicho régimen contiene dos elementos relativamente arcaicos (la pensión-sanción y la acción de reintegro) que fueron diseñados en la etapa en la cual las pensiones de jubilación estaban a cargo de las empresas, como mecanismo de protección para que los trabajadores más antiguos conservaran dicho derecho. Finalmente, aunque los problemas que encarnan estas normas no han sido muy importantes hasta ahora, debido a un conjunto diverso de características del mercado laboral y del desarrollo económico colombiano, pueden tornarse en obstáculos importantes hacia el futuro, a medida que se envejece la fuerza de trabajo, aumenta la antigüedad de las empresas y aumenta el tamaño relativo del sector moderno de la economía.

Por último, conviene destacar que el régimen de cesantías ha tenido dos efectos *favorables* sobre la movilidad ocupacional en Colombia. En primer término, ha operado como una forma de "seguro de desempleo", que permite a los trabajadores contar con algún ingreso mientras buscan nuevas ocupaciones. En segundo lugar, constituye un ahorro forzoso de los trabajadores que facilita, no sólo la adquisición de vivienda, sino también la acumulación de un capital que permite a un grupo de asalariados convertirse con el tiempo en trabajadores independientes. De hecho, los estudios sobre movilidad ocupacional en Colombia han mostrado que, aunque la mayoría de los asalariados comienzan su vida productiva y la terminan como tales, existe un flujo significativo de asalariados hacia trabajadores por cuenta propia y empleadores[27]. Así, de acuerdo con los resultados de "Empleo y Pobreza", entre los hombres un 47% de los trabajadores independientes y un 56% de los empleadores iniciaron su carrera laboral como asalariados[28]. De esta manera, aunque se debe proceder, sin duda, a eliminar sus principales defectos, puede ser conveniente mantener el pago de parte de los salarios en la forma de cesantías, incluso si se diseña un sistema alternativo de seguro de desempleo.

---

26. Ocampo y Villar, "Evaluación..." *op. cit.*
27. Bernardo Kugler, Alvaro Reyes y Marta I. de Gómez, "Educación y mercado de trabajo urbano en Colombia", *Monografías de la CCRP, No. 10*, mayo de 1979; Ulpiano Ayala, "Comparaciones Intertemporales de las estadísticas sobre fuerza laboral", CEDE, 1981.
28. Ayala, "Comparaciones...", *op. cit.*, Cuadro 76.

Cuadro 10

DISTRIBUCION DE LOS ASALARIADOS SEGUN TAMAÑO DE LA EMPRESA DONDE TRABAJAN, DURACION DE LA HISTORIA OCUPACIONAL Y SEXO

Duración de la historia ocupacional	Tamaño de la empresa	Hombres				Mujeres			
		Menos de 10	10 a 50	Más de 50	Total	Menos de 10	10 a 50	Más de 50	Total
Menos de 2		23.8	22.2	10.2	16.0	35.9	26.5	18.9	25.8
2 a 4		14.5	11.8	6.3	9.3	15.6	12.8	17.5	15.5
4 a 6		10.5	9.4	7.4	8.5	10.2	13.6	8.5	10.2
6 a 8		7.3	5.4	8.0	7.2	8.6	12.8	15.4	12.5
8 a 10		6.9	5.4	6.6	6.5	7.0	7.2	8.0	7.5
10 a 15		12.1	9.9	9.6	10.4	8.6	9.6	14.0	11.2
15 a 20		6.8	7.4	14.5	11.2	6.3	7.1	8.0	7.3
20 a 30		6.8	13.8	21.9	16.6	5.5	8.0	7.5	7.1
Más de 30		11.3	14.8	15.6	14.3	2.3	2.4	3.1	2.9
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta "Empleo y Pobreza", CEDE.

3. *Propuestas de reforma al régimen de cesantías*

Tal vez en ningún tema económico los colombianos han mostrado tanta creatividad como en el diseño de alternativas al régimen de cesantías. Las numerosas propuestas existentes pueden dividirse, sin embargo, en tres grandes agrupaciones. La primera propuesta, y la más simple, consiste en introducir en el sistema actual una nueva forma de contabilización de los retiros parciales de cesantía[29]; una alternativa comparable sería cambiar el régimen de retroactividad e intereses actualmente existente por el pago de una tasa de interés de mercado sobre las cesantías en poder de las empresas al finalizar el año[30]. La segunda propuesta, y la más radical, plantea la eliminación total del régimen de cesantías y su sustitución por un aumento compensatorio del salario básico; esta propuesta se denominó el "salario integral" cuando fue postulada por el Presidente López Michelsen hace una década[31], pero incluye formas más limitadas, en especial el "salario integral restringido", en el cual sólo se incorporarían la partida que compensa a las cesantías, manteniendo inalteradas el resto de prestaciones sociales[32].

El tercer grupo de propuestas sugiere trasladar el manejo de las cesantías a una tercera entidad. El traslado se haría frecuentemente (trimestral o semestralmente) para las nuevas cesantías causadas y en forma más gradual (tres a cinco años) para los saldos acumulados en poder de las empresas en el momento de la reforma. Las entidades que manejarían los fondos pueden ser instituciones financieras existentes (la propuesta más común es trasladar los fondos a las corporaciones de ahorro y vivienda o a otras entidades encargadas de la financiación de vivienda)[33] o entidades que se creen específicamente para tal fin. Estas últimas podrían ser, a su vez, grandes fondos regionales de capitalización, al estilo de los creados en su momento por la Administración Pastrana[34], o fondos más pequeños conformados por una empresa o grupos de empresas, al estilo de los fondos mutuos de empleados[35].

---

29. Véanse, entre otros, *Revista de la ANDI*, Nos. 24-27, 1975, p. 71; Urrutia, *op. cit.*; Ocampo y Villar, "Evaluación...", *op. cit.*; y el Proyecto de Ley No. 15 de 1984, presentado por el representante Daniel Abello Roca.
30. ANDI, "Algunas ideas e iniciativas sobre reforma de Legislación Laboral", Medellín, septiembre 1984, Anexo VII.
31. Una versión reciente se encuentra en el Proyecto de Ley No. 31 de 1984, presentado por el representante Rodrigo Pineda Gutiérrez.
32. Juan Martín Caicedo, "El salario integral y el sector comercio", noviembre de 1980.
33. Véanse, entre otras las siguientes propuestas: ANDI, "Algunas ideas...", *op. cit.*, Anexos I, III, VI y VIII; Arango, *op. cit.*, Mejía, *op. cit.*; Rubén Darío Lizarralde en *El Tiempo*, octubre 4 de 1982; Proyecto de Ley No. 36 de 1975, presentado por el senador Horacio Ramírez Castrillón; y Proyecto de Ley No. 134 de 1984, presentado por el representante Ernesto Rojas Morales.
34. Hernando Agudelo Villa, *La política del ministro de Desarrollo*, Bogotá, 1973, vol. III; Fernando Barberi, *Análisis de algunos aspectos económicos del Decreto Ley 098/73*, tesis, Universidad de Los Andes, 1973. Propuestas similares han sido hechas posteriormente por Jorge Valencia Jaramillo y Hernando Agudelo Villa; véase, por ejemplo, el Proyecto de Ley No. 2 de 1984 presentado por este último.
35. Joaquín Vallejo Arbeláez en *El Tiempo*, junio 17 de 1982.

Como todas estas propuestas reducen la rentabilidad de las cesantías para los trabajadores, varios autores han propuesto que los derechos correspondientes se elevan a 35 ó 45 días al año como compensación. Algunas de las propuestas de la ANDI indican, sin embargo, que este aumento se debería destinar a un propósito diferente: la creación de un seguro de desempleo[36].

La primera de las propuestas mencionadas —la eliminación de la retroactividad sobre retiros parciales— tiene una amplia justificación, según hemos visto en las páginas anteriores y, es, a juicio de este autor, no sólo una reforma esencial sino quizás la única que debería introducirse al sistema actual. La propuesta del salario integral, aunque contribuiría sin duda a dar mayor claridad al régimen salarial, eliminaría un sistema que ha probado ser al mismo tiempo un seguro de desempleo y una forma de ahorro forzoso de los trabajadores, con beneficios evidentes, según vimos en la sección anterior. Por ello una propuesta de esta naturaleza sólo se justificaría si se diseñan sistemas alternativos de seguro de desempleo o de ahorro forzoso; en la práctica sería mucho más simple, por lo tanto, transformar el sistema actual para seguir cumpliendo estos dos objetivos.

Las propuestas que implican el traslado de las cesantías a terceras entidades tienen dos ventajas fundamentales. De una parte, facilitarían una redistribución sectorial del ahorro de los trabajadores de acuerdo con los objetivos de las entidades a las cuales se asigne el manejo de dichos recursos. De otra, mejoraría las características de seguro de desempleo y ahorro forzoso del sistema actual, al permitir acumular los fondos correspondientes si el trabajador cambia de empresa. Las dos desventajas más importantes son, de una parte, la descapitalización de las empresas al exigir el traslado de las cesantías en su poder y, al menos algunas versiones, la necesidad de organizar nuevas entidades para manejar dichos recursos. En este último caso, sería necesario emprender un laborioso proceso de negociación en torno a la representación de empresarios, trabajadores y del Estado en las nuevas entidades y el diseño de los mecanismos de control correspondientes. En este sentido, pese a sus evidentes virtudes, la propuesta de los fondos regionales implica un difícil proceso de implementación. Aunque este problema no existe en aquellas versiones que proponen el traslado de los recursos a entidades ya existentes, no hay ninguna justificación para darle dicha preferencia a alguna de las instituciones financieras establecidas. En particular, el traslado a las corporaciones de ahorro y vivienda no se justifica, ya que el financiamiento de la vivienda ha sido solamente el objetivo de los *retiros parciales* de cesantía, característica que se mantendría en cualquiera de los sistemas propuestos; no se entiende así por qué la totalidad de los recursos de cesantías deban destinarse a este sector de la economía contra alternativas que pueden ser igualmente prioritarias en las actuales circunstancias. Así las cosas, nuevamente a juicio de este autor, la propuesta más razonable en este caso sería la creación de fondos más modestos, al estilo de fondos de empleados. No obstante, la implementación de esta idea exigiría reforzar las normas que regulan las actividades de este tipo de entidades, para garantizar que los trabajadores recibirán una alta rentabilidad por sus recursos, similar a la que reciben bajo el sistema actual.

36. ANDI, "Algunas ideas...", *op. cit.*, Anexo VI.

B. La utilización de horas extras

El régimen prestacional colombiano genera costos fijos importantes para la creación de nuevos puestos de trabajo. Algunos analistas han argumentado que dicho régimen, aunado a un recargo relativamente bajo para las horas extras, promueve así la contratación de trabajo extraordinario contra la alternativa de aumentar la nómina de las empresas[37]. El análisis de este problema debe incorporar, sin embargo, otros factores que también pueden incidir sobre este resultado.

La información disponible para el sector manufacturero permite hacer un análisis de corte transversal para explicar la mayor utilización relativa de horas extras en ciertos sectores de la industria. La información sobre horas mensuales laboradas por trabajador se puede inferir de la Encuesta Mensual Manufacturera. El modelo de regresión utilizado para analizar los determinantes de dicha variable incluyó el factor prestacional (P), al igual que otras variables que pueden incidir sobre la utilización de horas extras: la intensidad de capital medida como el valor agregado por trabajador ocupado (V), la relación de empleados, directivos y técnicos a obreros operarios (E) y el crecimiento real del sector (C). Las dos primeras de estas variables fueron incluidas en el análisis porque el carácter "cuasi-fijo" es mayor para la mano de obra más calificada; las variables V y E se utilizan así como medidas aproximadas de la importancia relativa de la mano de obra calificada en los distintos sectores industriales. Obviamente, la utilización de horas extras debe también ser mayor en los sectores de más rápido crecimiento. Finalmente, fue necesario introducir una variable ficticia para el sector de derivados del petróleo, para evitar los sesgos de los resultados que se obtenían al incluir o excluir dicho sector de las regresiones. El análisis se efectuó para 1978. La información de la variable dependiente y de C se obtuvo de la Encuesta Mensual Manufacturera y de las otras variables de la Encuesta Anual Manufacturera.

Los resultados del modelo se presentan en el Cuadro 11. Como se puede apreciar, todas las variables incluidas, con excepción de la medida (imperfecta) de intensidad de capital, resultaron estadísticamente significativas y con el signo correcto. Más aún, explican el 53% de la varianza de la variable dependiente, si se excluye el sector de derivados del petróleo. De esta manera, aunque la utilización de horas extras está positivamente asociada a la importancia del factor prestacional dentro de la carga laboral, también depende de otros factores económicos: la calificación de la mano de obra y el crecimiento de la demanda de los productos de un sector económico particular.

C. Las jubilaciones a cargo de las empresas[38]

En 1967 el ISS asumió las pensiones de jubilación de los trabajadores que en dicho momento tenían menos de diez años de servicio en las empresas. Estas pensiones

37. Sanjiv Kapur, *Mimeo* sobre el sistema prestacional colombiano (en inglés), 1982.
38. Sobre este tema, véase en particular, Comisión Nacional de Valores, "Los pasivos de las sociedades manufactureras: estructura general y provisiones para jubilación", *Boletín mensual*, vol. 2, No. 7, 1984.

pasaron a denominarse "pensiones de vejez" y aquéllas a cargo de las empresas continuaron llamándose "pensiones de jubilación". En este último caso, los derechos pensionales siguieron siendo superiores, ya que pueden llegar hasta el 75% del salario promedio del último año (contra 45% del salario promedio de los tres últimos años en el caso del ISS) y se pueden devengar a los 55 años de edad en el caso de los hombres y a los 50 en el de las mujeres (contra 60 y 55 años en el caso del ISS). Las pensiones que quedaron a cargo de las empresas fueron entonces: (a) las de los trabajadores que ya gozaban de pensiones de jubilación; (b) las de los trabajadores que habían completado los 20 años de servicios, pero no tenían la edad reglamentaria; y (c) la pensión-sanción. Para los trabajadores con 10 a 20 años de servicio se estableció una "pensión compartida"; en este caso el trabajador cotizaba al ISS a partir de entonces y recibía del Instituto la "pensión de vejez" que le correspondía en el momento del retiro; la diferencia entre ésta y la "pensión de jubilación" corría por cuenta de la empresa.

Los principales problemas que genera el sistema de pensiones a cargo de las empresas son de tres tipos. Los primeros y más importantes se refieren a una indefinición legal: la creación de la "pensión de vejez" no estuvo acompañada en su momento

Cuadro 11

DETERMINANTES DE LAS HORAS MENSUALES LABORADAS POR TRABAJADOR, 1978
(Estadística t ente paréntesis)

Variable explicativa	Regresión 1	Regresión 2
Constante	183.2 *** (20.64)	183.5 *** (21.64)
P: Prestaciones sociales/ sueldos y salarios	27.8 * (1.53)	26.7 ** (1.80)
V: Valor agregado/Trabajador ocupado (millones $)	−0.64 (−0.11)	
E: Empleados, directivos y técnicos/Obreros y operarios	17.9 ** (2.43)	17.8 ** (2.53)
C: Crecimiento real	0.288 ** (1.86)	0.285 ** (1.93)
F: Variable ficticia, Derivados del petróleo	64.4 *** (7.18)	63.9 *** (8.55)
R^2 de la regresión (excluyendo derivados del petróleo)	0.900 (0.527)	0.900 (0.526)

* Significativamente diferente de cero con 90% de confianza.
** Significativamente diferente de cero con 95% de confianza.
*** Significativamente diferente de cero con 99% de confianza.

de una derogación explícita de la "pensión de jubilación" para aquellos trabajadores que quedaron incorporados al sistema de seguridad social. De ahí han surgido numerosos pleitos en los cuales los trabajadores reclaman ambos derechos. En segundo lugar, los métodos de estimación actuarial son antitécnicos y las empresas no han hecho, además, las provisiones adecuadas en sus balances. Finalmente, según vimos en una sección anterior, las normas sobre "pensión-sanción" son arcaicas e implican además una doble obligación para la empresa: el pago de las cotizaciones al ISS y la cancelación de dicha pensión al cumplirse la edad de retiro del trabajador.

Las normas sobre cálculo actuarial definidas en 1974 establecen dos métodos posibles de estimación del pasivo contingente a cargo de las empresas[39]. Estos dos métodos tienen un tratamiento común de los ingresos de los trabajadores no jubilados; se supone en ambos casos que dicho ingreso en el momento de jubilación será idéntico a su salario de hoy; el ingreso correspondiente se descuenta a una tasa de interés del 19% anual. Al no permitir un reajuste del salario durante el período que transcurra hasta el momento de la jubilación, se *subestima* claramente la carga de aquellos trabajadores que continúan laborando en la empresa y que recibirán seguramente aumentos de salario antes de dicha época. En el tratamiento del período durante el cual el trabajador, su cónyuge, o sus hijos menores reciben pensión de jubilación los dos métodos difieren entre sí; uno de ellos mantiene el flujo nominal de pensiones constantes, descontándolo o una tasa anual del 6%; el otro reajusta las pensiones con el índice promedio de precios del DANE de los últimos veinte años y los descuenta a una tasa del 19% anual. Los dos métodos eran equivalentes en 1975, ya que el índice de inflación promedio de los veinte años precedentes era entonces del 12.8%; hoy en día, sin embargo, dicho índice es del 18.6%. De esta manera, mientras el primer método utiliza en la actualidad una tasa de interés real de descuento del 6%, el segundo emplea una tasa del 0.3%; si la primera se considera adecuada, la utilización de la segunda claramente *sobreestima* el valor actuarial. De otra parte, el sistema de reajustes por inflación de las pensiones es imperfecto y, por lo tanto, conduce a un deterioro real de las pensiones más altas[40]; al no incorporar este factor dentro de los cálculos, ambos métodos *sobreestiman* los pasivos actuariales. Por último las tablas de mortalidad utilizadas son hoy en día claramente arcaicas y conducen a una *subestimación* de dichos pasivos.

Los métodos de cálculo actuarial son así claramente inadecuados y pueden conducir tanto a una sobrestimación como a una subestimación de los pasivos laborales correspondientes. Fuera de ello, las provisiones existentes son claramente inadecuadas con respecto a los pasivos actuariales. En 1974 se autorizó a las empresas para que dedujeran anualmente, para fines tributarios, la actualización de las provisiones de jubilación hasta el equivalente al 4% del cálculo actuarial correspondiente. Esta norma

---

39. Superintendencia de Sociedades, "Guía para presentación de cálculos actuariales", Boletín No. 36, noviembre de 1977.
40. Las pensiones más pequeñas están atadas al salario mínimo y, por lo tanto, protegidas contra la inflación. El resto de pensiones se reajusta con la mitad del incremento absoluto del salario mínimo y la mitad del incremento porcentual del mismo. El reajuste correspondiente es generalmente inferior a la inflación, especialmente para las pensiones altas. El reajuste no puede ser inferior al 15% para los jubilados que reciban hasta 5 salarios mínimos.

no tuvo una aplicación generalizada. Es evidente que las empresas utilizaron estas provisiones como un medio para "maquillar" los balances, disminuyendo las partidas para jubilación en los estados de pérdidas y ganancias para aumentar las utilidades contables o, alternativamente, aumentándolas para reducir las utilidades disponibles. Solamente desde 1982 la Superintendencia de Sociedades ha venido obligando a las entidades bajo su vigilancia a efectuar por lo menos esta provisión. En cualquier caso, en 1983 las provisiones acumuladas sólo representaban un 52.4% de los pasivos actuariales; la proporción correspondiente era de un 47.3% para las empresas más antiguas y de 61.8% para aquellas fundadas en la década del cuarenta (véanse Cuadros 4 y 5).

Como se puede apreciar en el Cuadro 5, los aumentos en las provisiones para pensiones de jubilación en la industria manufacturera representaron a comienzos de la década del ochenta partidas equivalentes al 8 o 10% de los costos laborales; si se excluye el componente de actualización, la proporción correspondiente fue del 5 al 7.5%. No obstante, aunque las partidas correspondientes son importantes para las empresas, ellas deben considerarse como el rendimiento financiero de las provisiones acumuladas a fines del período anterior. La tasa de interés correspondiente es así equivalente al crecimiento de las proviciones de las pensiones, que ha oscilado entre un 29 y un 40% en los últimos años; si se excluye nuevamente el componente de actualización de las provisiones, las partidas correspondientes han oscilado entre un 18 y un 30%, que son ciertamente tasas de interés modestas para las condiciones que prevalecieron en la economía colombiana en los primeros años de la década del ochenta.

III. Una breve recapitulación

Los costos que genera el régimen prestacional colombiano son altos y crecientes. La cobertura legal cada vez mayor de las prestaciones existentes, los beneficios de la estabilidad laboral en las empresas más grandes y la presión sindical en estas últimas explican el rápido crecimiento de las prestaciones como proporción de los costos laborales. Las empresas más antiguas tienen además pasivos laborales sustanciales asociados a las pensiones a su cargo. Las cesantías, por el contrario, generan pasivos laborales reducidos.

La cobertura efectiva de los derechos existentes es, sin embargo, limitada. De acuerdo con los estimativos de este estudio, las prestaciones legales completas cobijan únicamente a un 28 o 29%de la población ocupada del país. Hay evidencia, además, de que las empresas lograron desplazar las crecientes cargas prestacionales hacia los trabajadores o hacia los consumidores, con lo cual la participación de los asalariados en el valor agregado en los sectores más modernos de la industria no aumentó en los años setenta y ochenta. Además, las comparaciones internacionales sugieren que el sistema prestacional colombiano es normal. De hecho, la alta proporción de prestaciones a salarios básicos se debe en Colombia al excesivo desarrollo de lo que hemos denominado "complementos salariales": la cesantía, la prima de servicios y las primas de diferente tipo que existen en las empresas más grandes.

El trabajo analizó con detalle tres problemas particulares: las cesantías, la utilización de horas extras y las jubilaciones a cargo de las empresas. El análisis de las

primeras mostró que el sistema actual de retroactividad sobre retiros parciales genera sobrecostos para las empresas que ofrecen mayor estabilidad a sus trabajadores; estos sobrecostos se estimaron en un promedio del 50 al 60% de un salario básico en las empresas vigiladas por la Superintendencia de Sociedades y entre uno y un salario y medio en los bancos. Los sobrecostos benefician especialmente a los trabajadores de mayores ingresos. Aunque la conjunción del régimen de cesantías y el de indemnizaciones y despidos ciertamente ha afectado a las empresas que ofrecen mayor estabilidad a sus trabajadores, su impacto real sobre la rotación del personal y la baja antigüedad promedio de la fuerza laboral ha sido limitado. Estos últimos resultados han estado afectados en mayor proporción por la estrategia de "trabajadores ocasionales" utilizada por las empresas más pequeñas, por la baja edad promedio de la fuerza de trabajo colombiana, la reciente incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo y la baja antigüedad promedio de las empresas, entre otros factores. Las cesantías han operado además como un "seguro de desempleo" y un mecanismo de ahorro forzoso, que ha tenido algunos efectos favorables sobre la movilidad ocupacional en Colombia.

El trabajo confirmó el impacto que tiene el régimen prestacional como incentivo a la utilización de horas extras contra la alternativa de aumentar la nómina de las empresas. No obstante, el uso de horas extras depende también de otros factores, en especial del ritmo de crecimiento y de la calificación relativa de la mano de obra. El análisis de las jubilaciones a cargo de las empresas señaló tres problemas básicos que deben ser objeto de atención por parte del Gobierno: la indefinición legal de la incompatibilidad de las pensiones de "vejez" (a cargo del ISS) y "jubilación" (a cargo de las empresas, según el Código Sustantivo del Trabajo), el carácter antitécnico de las normas sobre cálculo actuarial y el retraso considerable de las empresas en hacer las provisiones correspondientes.

En general, pese a algunos problemas especiales, el análisis anterior permite concluir que la carga prestacional no ha sido el problema fundamental para la creación de empleo en Colombia. La dualidad propia del mercado de trabajo (afectada en su forma particular por las características del régimen prestacional), la crisis industrial y la recesión de los años ochenta, entre otros factores, han sido más importantes que la carga prestacional como determinantes cuantitativos y cualitativos de la evolución del empleo. No obstante, la rapidísima ampliación legal de los derechos, como subproducto de la inflación experimentada por la economía colombiana en la década del setenta y el ochenta, pudo haber obstaculizado el desarrollo de empresas más pequeñas y se reflejó ciertamente en una creciente evasión de las cargas. Algunos elementos particulares del régimen actual generaron también incentivos erróneos para la generación de empleos permanentes en las empresas más grandes.

Capítulo 18
Obstáculos a la creación de empleo: El punto de vista de los empresarios

Fanny Kertzman

I. Introducción

Aprovechando la infraestructura existente en FEDESARROLLO para la realización de la Encuesta de Opinión Empresarial, en marzo de 1986 se envió un cuestionario especial sobre empleo a las empresas que venían respondiendo cumplidamente la Encuesta de Industria. El interés básico era consultar la opinión de los empresarios sobre factores coyunturales de la actividad económica y estructurales de la Legislación Laboral que se mencionan frecuentemente como obstáculos en la generación de nuevos puestos de trabajo. Adicionalmente, se quiso evaluar la importancia real del trabajo temporal como instrumento utilizado comúnmente por los empresarios para evadir ciertas cargas laborales.

Se realizaron 190 encuestas, con un sesgo bastante grande hacia las empresas de mayor tamaño, originado en el diseño mismo de la muestra de la Encuesta de Opinión Empresarial. Del total de encuestas recibidas, no todas las respuestas se consideraron válidas, puesto que en algunos casos se dejaron de responder ciertas preguntas, no se jerarquizaron las respuestas como se pedía, o se señaló más de una alternativa cuando se debía indicar una sola.

II. Niveles de empleo y formas de contratación

De las 190 encuestas recibidas, 181 formularios incluyeron el número total de trabajadores al finalizar 1985, arrojando un total de 70.249 personas empleadas. Con base en los niveles de empleo se clasificó a las empresas por tamaño, dando como resultado la siguiente distribución:

	Porcentaje de empresas
Empresas pequeñas (menos de 50 tbj.)	21.0%
Empresas medianas (50-100 tbj.)	18.2%
Empresas grandes (100-500 tbj.)	45.3%
Empresas muy grandes (más de 500 tbj.)	15.5%

Durante el año de 1985 se retiraron 9.104 personas de 178 empresas, mientras que sólo se contrataron 7.670 nuevos trabajadores, lo que arroja un resultado neto de 1.434 desempleados adicionales durante el período y una tasa de rotación de personal relativamente alta (superior al 10% anual).

El 34% de los industriales no contrató trabajo temporal, mientras que el 15% efectuó todos sus enganches bajo esta modalidad. El 51% restante contrató a sus trabajadores con diversas combinaciones de trabajo temporal y contratos a término indefinido. Desde el punto de vista de las contrataciones permanentes, el 16% de empresarios no realizó este tipo de arreglos, el 29% contrató a todos sus trabajadores a término indefinido y la proporción restante combinó las dos formas.

La diferencia de resultados en la distribución de contrataciones según el punto de vista de trabajo temporal o término indefinido, se debe a la existencia de una tercera categoría en la pregunta ("otras formas de contratación"), que aunque tiene una incidencia muy pequeña en el total, impide una correspondencia absoluta entre una y otra respuesta. Las principales modalidades de contratación que se nombraron en esta última categoría son aprendices del SENA y subcontratación. La frecuencia de estas formas es mínima: el 93% de los encuestados no realizó este tipo de arreglos y sólo 2 empresarios de 153 contrataron la totalidad de nuevos trabajadores bajo la modalidad "otras formas de contratación".

En 1985 se contrataron 3.748 trabajadores temporales en el total de la muestra, lo que dividido sobre el total de enganches (7.670 personas), arroja una proporción de contratos temporales del 49%. El 51% restante de los contratos se efectuaron a término indefinido incluyendo un porcentaje mínimo de enganches bajo otras modalidades.

A continuación se pidió señalar la principal forma de contratación de los trabajadores temporales: contratos directos de la empresa (término fijo), contratos a través de empresas de servicios temporales y otros. El 58% de los industriales recurrió a contratos directos, contra 41% que efectuaron los enganches a través de agencias de trabajadores temporales.

Respecto a las perspectivas para 1986, se encontró que el 66% de los industriales piensa contratar nuevo personal durante el año, mientras que el 34% restante contestó en forma negativa. De los encuestados que respondieron positivamente, 55% realizará contratos principalmente a término indefinido y 43% preferirá enganchar trabajo temporal, proporciones muy semejantes a las halladas para 1985.

De los empresarios que contratarán mayoritariamente trabajadores temporales en 1986, se encontró que un 62% recurrirá a agencias de servicios temporales, mientras que sólo un 32% preferirá los contratos a término fijo, al contrario de lo ocurrido en 1985. En síntesis, aunque en 1986 se contratará una proporción ligeramente mayor de trabajadores a término indefinido que la registrada en 1985, la mayoría de los contra-

tos de los trabajadores temporales en el nuevo año serán a través de agencias de servicios temporales, debido probablemente a la dificultad de renovar por períodos largos los contratos a término fijo.

III. Obstáculos para la creación de empleo

En esta parte de la encuesta se pidió jerarquizar cuáles eran, a juicio del empresario, los principales obstáculos, tanto coyunturales de la situación económica del país, como estructurales de la Legislación Laboral que impidieron generar nuevos puestos de trabajo en 1985 y que se percibían como problemas en 1986. Se presentaron ocho opciones en lo referente a obstáculos inherentes a la coyuntura económica, y 10 opciones en la parte referente a la Legislación Laboral. Se incluyó además una opción abierta ("otros"), que permitió captar problemas no incluidos en la encuesta.

El Cuadro 1 muestra cuáles fueron los problemas mencionados con mayor frecuencia por los empresarios, referentes a la situación económica en general, sin tener en cuenta el orden de jerarquía. El principal obstáculo para la creación de empleo, de acuerdo con los encuestados, es la demanda insuficiente por el producto: 60% de los empresarios incluyeron esta alternativa dentro de sus respuestas en 1985 y 59% lo hicieron en 1986. El segundo obstáculo mencionado más frecuentemente es la Legislación Laboral, con 51% de respuestas en 1985 y 54% en 1986. En tercer lugar se menciona la escasez de capital de trabajo, con frecuencia similar en los dos años. En 1985 el cuarto problema es la escasez de materias primas, mientras que en 1986 éste ocupa apenas el sexto lugar en importancia. El cambio de prioridades es muy fácilmente explicable: dado que en marzo de 1986 se habían levantado gran parte de las restricciones a las importaciones de materias primas que rigieron a lo largo del año anterior, se despejó el panorama de abastecimiento de insumos para las empresas. Los dos obstáculos restantes mencionados con mayor frecuencia son la mecanización del proceso productivo y la remuneración al trabajo.

Cuadro 1

PRINCIPALES OBSTACULOS EN LA GENERACION DE EMPLEO
(Porcentaje respuestas/total respuestas válidas)

	Pequeña		Mediana		Grande		Muy grande		Total	
	85	86	85	86	85	86	85	86	85	86
Demanda	67	66	71	67	59	56	42	52	60	59
Legislación	47	48	52	50	56	60	46	52	51	54
Cap. trabajo	37	38	23	23	39	40	21	22	32	33
Materia prima	20	21	26	20	37	25	29	9	29	20
Remuner. tbjo.	20	31	32	40	18	19	29	26	24	27
Mecanización	17	17	19	27	28	25	29	26	25	25

La demanda insuficiente es un obstáculo más grave para las pequeñas y medianas empresas que para las grandes, debido probablemente al tipo de productos de cada grupo: las grandes empresas son generalmente oligo y monopolios, con un gran control del mercado. Por el contrario, las industrias de menor tamaño enfrentan una mayor competencia y se ven más afectadas por la pérdida de poder adquisitivo de los consumidores (debida a la caída del ingreso real durante 1985). En general, el problema de la demanda insuficiente es más grave en 1985 que en 1986, con excepción de las empresas más grandes.

La Legislación Laboral es un problema ligeramente superior para las empresas grandes. Incluso en el estrato "Muy grande" es mencionada más frecuentemente que la misma demanda, tanto en 1985 como en 1986. En este último año la Legislación Laboral es considerada más problemática que la demanda, también en el estrato de empresas grandes.

El problema de la escasez de capital de trabajo no cambia de un año a otro ni en monto ni en su clasificación dentro del total de obstáculos mencionados. La escasez de materia prima, por el contrario, afecta en mayor medida a las empresas más grandes, mientras que en las pequeñas este obstáculo es menos importante que la remuneración al trabajo. Como ya se mencionó, en 1986 el problema de escasez de materia prima queda relegado a un último plano en la jerarquización, mientras que la remuneración se vuelve muy significativa como impedimento a la generación de empleo en las empresas medianas y pequeñas. En estas últimas casi no se ha recurrido a la mecanización y, en general, este no parece ser un factor de mucha importancia para la creación de nuevos puestos de trabajo.

En el Cuadro 2 se puede apreciar la jerarquización de los principales obstáculos para la creación de empleo, según el tamaño de las empresas y el total, para 1985. De nuevo se encuentra que el problema mencionado con mayor frecuencia es la demanda insuficiente. En proporción bastante menor aparece la Legislación Laboral y en tercer lugar la escasez de materias primas. Para las empresas pequeñas y medianas el problema de la demanda es más sentido, mientras que la Legislación Laboral adquiere mayor importancia para las empresas grandes. Por el contrario la escasez de materia prima y la remuneración al trabajo son obstáculos de importancias similares para todos los tipos de empresa.

Como segundo obstáculo para la generación de empleo, la Legislación Laboral es mencionada con mayor frecuencia, mientras le sigue la demanda insuficiente, la escasez de materia prima y la escasez de capital de trabajo. Para las pequeñas empresas el obstáculo más mencionado como segunda prioridad continúa siendo la demanda insuficiente, seguida por la Legislación Laboral. En las empresas medianas se menciona en primer lugar, dentro de esta categoría, a la Legislación Laboral, seguido por la demanda insuficiente. En las empress grandes el segundo problema es la escasez de materias primas y la Legislación Laboral. La demanda insuficiente y la Legislación Laboral aparecen como el segundo problema en la jerarquía de las empresas muy grandes.

El factor mencionado más frecuentemente como tercer principal obstáculo es la Legislación Laboral, seguida por la escasez de capital de trabajo, la demanda insuficiente y la remuneración al trabajo, con frecuencias bastante similares entre estas tres últimas. En las empresas pequeñas, medianas y grandes el tercer obstáculo con mayor

Cuadro 2

JERARQUIZACION DE OBSTACULOS EN LA GENERACION DE EMPLEO
1985
(Porcentaje respuestas/total respuestas válidas)

	Pequeña	Mediana	Grande	Muy grande	Total
1º PROBLEMA					
Demanda	43	48	31	33	37
Legislación	13	10	21	21	17
Cap. trabajo	13	0	11	8	9
Materia prima	17	10	10	13	12
Remuner. tbjo.	3	7	3	0	3
Mecanización	0	7	9	13	9
2º PROBLEMA					
Demanda	26	18	14	24	15
Legislación	17	21	17	24	19
Cap. trabajo	13	14	16	5	14
Materia prima	4	11	19	19	14
Remuner. tbjo.	9	18	8	24	14
Mecanización	13	4	14	19	13
3º PROBLEMA					
Demanda	5	7	19	7	13
Legislación	30	26	24	7	23
Cap. trabajo	20	11	17	14	15
Materia prima	0	7	12	0	7
Remuner. tbjo.	15	11	10	14	12
Mecanización	5	11	9	0	7

frecuencia de respuestas es la Legislación Laboral, seguida en las empresas de menor tamaño por la escasez de capital de trabajo. En las industrias grandes es más importante como tercer problema la demanda insuficiente y la escasez de capital de trabajo, mientras que en las industrias mayores no existe un criterio mayoritario identificable.

En 1986 la situación es similar en ciertos aspectos a la descrita en 1985. De nuevo la demanda insuficiente es considerada como el principal obstáculo para la creación de nuevos puestos de trabajo, aunque en proporciones menores a las registradas en 1985 (véase el Cuadro 3). Continúa en segundo lugar la Legislación Laboral, y posteriormente se menciona a la escasez de capital de trabajo, superando a la escasez de materias primas que figuraba en este puesto el año anterior. Sólo el 5.7% de los empresarios considera a la escasez de materias primas como principal problema, contra un 12% en 1985. De nuevo en la pequeña empresa el principal problema es la demanda, en proporción mayor que el año anterior, seguida por la Legislación Laboral y la escasez de capital de trabajo. Para la mediana empresa la demanda es el principal obstáculo, siendo mencionados también la escasez de capital de trabajo y la remuneración. Las

empresas grandes continúan con el esquema presentado en el total. En estos dos estratos la demanda insuficiente obtiene mayor frecuencia de respuestas en 1986 que en 1985, pero en la segunda y tercera posición de calificación de las respuestas pierde importancia.

Como segundo obstáculo en la generación de empleo, los empresarios colocan en primer lugar a la Legislación Laboral, con una proporción de respuestas bastante mayor a la de 1985. Los segundos problemas más citados después de la Legislación, son la remuneración al trabajo y la mecanización del proceso productivo. En las empresas pequeñas el principal obstáculo en esta categoría es la remuneración al trabajo con 23% de respuestas. En las empresas medianas los problemas laborales son los más mencionados a este nivel: Legislación Laboral y remuneración al trabajo. En las empresas grandes y muy grandes se menciona, además de la Legislación, la escasez de capital de trabajo, el régimen de convenciones colectivas y el fuero sindical.

Cuadro 3

JERARQUIZACION DE OBSTACULOS EN LA GENERACION DE EMPLEO
1986
(Porcentaje respuestas/total respuestas válidas)

	Pequeña	Mediana	Grande	Muy grande	Total
1º PROBLEMA					
Demanda	48	43	35	39	40
Legislación	17	7	22	26	18
Cap. trabajo	14	13	12	9	12
Materia prima	7	3	6	4	6
Remuner. tbjo.	3	10	4	0	4
Mecanización	3	7	4	9	6
2º PROBLEMA					
Demanda	18	11	7	5	9
Legislación	18	25	26	26	24
Cap. trabajo	18	0	21	11	14
Materia prima	9	14	9	5	9
Remuner. tbjo.	23	18	10	21	17
Mecanización	14	14	17	21	17
3º PROBLEMA					
Demanda	5	15	19	17	16
Legislación	25	23	21	8	21
Cap. trabajo	15	12	13	8	12
Materia prima	10	4	15	0	10
Remuner. tbjo.	15	15	8	17	12
Mecanización	5	8	8	0	6

El tercer problema más citado es de nuevo la Legislación Laboral en todos los niveles de empresas, con la excepción de las más grandes. Prosigue la demanda insuficiente, la escasez de capital de trabajo y remuneración total al trabajo.

Es claro entonces cómo, al manejar las expectativas de recuperación, la demanda insuficiente deja de considerarse un obstáculo tan grave, dando paso a problemas de índole laboral. La remuneración al trabajo se menciona como obstáculo en 1986 más frecuente en la empresa pequeña y mediana. Para 1986 ya prácticamente no aparece como problema la escasez de materias primas, pero continúan los problemas de capital de trabajo.

En la encuesta se indagó también acerca de otros problemas de menor importancia: escasez de equipo, que tuvo mayor incidencia en las empresas medianas y muy grandes, poco personal calificado, más problemático en las industrias pequeñas y medianas, debido probablemente a su menor disponibilidad de pagar altos niveles salariales, y racionalización de la producción, que aunque no figuraba en el cuestionario original, por su frecuencia de respuestas amerita una mención.

Las preguntas referentes a obstáculos de la Legislación Laboral en la generación de empleo permiten un mayor nivel de especificidad. El Cuadro 4 presenta la frecuencia de menciones de un determinado problema, sin tener en cuenta la jerarquización. No sorprende que más del 80% de los empresarios encuestados consideren al régimen de cesantías como una traba de la Legislación Laboral. La segunda opción con mayor frecuencia de respuestas es la inflexibilidad para despedir trabajadores antiguos. El salario mínimo no presenta mayor inconveniente, lo mismo que la duración del período de prueba, que ha sido reemplazado en la práctica por contratos a término fijo por períodos superiores a dos meses. Los impuestos a la nómina parecen más problemáticos que las "otras prestaciones legales" (prima, vacaciones y subsidio de transporte). La indemnización por despido injusto es señalado por casi 26% de los empresarios, mientras que los problemas asociados con el sindicalismo no tienen mucha importancia relativa. No obstante, al hacer el cruce de estos problemas con el tamaño de las empresas, se verá cómo en las empresas grandes sí hay una mayor percepción de inconvenientes asociados con el régimen de convenciones colectivas y fuero sindical.

Cuadro 4

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA LEGISLACION LABORAL
PARA LA CREACION DE EMPLEO
(Porcentaje respuestas/total respuestas válidas)

	Pequeña	Mediana	Grande	Muy grande	Total
Cesantías	77	76	87	77	82
Inflex. desp. antig.	53	66	68	73	66
Imptos. nómina	37	41	35	19	34
Indemn. desp. injusto	43	34	17	19	26
Convención colect.	13	21	24	46	23
Fuero sindical	10	24	24	27	22

En los Cuadros 4 y 5 se incluyeron sólo las seis opciones mencionadas con mayor frecuencia. En todos los estratos de empresas el principal problema es el régimen de cesantías. Prosigue también en todos los niveles la dificultad para despedir trabajadores antiguos. Los impuestos a la nómina y la indemnización por despido injusto son más problemáticos en la pequeña y mediana empresa, mientras que el régimen de convenciones colectivas y fuero sindical son obstáculos principalmente en las empresas más grandes.

El Cuadro 5 presenta los resultados de la jerarquización de los principales problemas de la Legislación Laboral. El 60% de los empresarios coinciden en afirmar que el principal obstáculo para generar empleo es el régimen de cesantías. Sólo un 17% otorga prioridad a la dificultad para despedir trabajadores antiguos y al régimen de convenciones colectivas. En todos los tamaños de empresas el principal obstáculo es el régimen de cesantías, seguido por el régimen de despidos. En las empresas pequeñas se mencionan también los impuestos a la nómina y la indemnización por despido injusto. En las industrias medianas se menciona el problema del fuero sindical e indemnización por despido injusto, mientras que en las empresas grandes y muy grandes este último problema no existe como prioridad. En las empresas más grandes es muy significativa la frecuencia de respuestas asociadas con la sindicalización.

Como segundo aspecto negativo de la Legislación Laboral, el 32% de encuestados citan a la inflexibilidad para despedir trabajadores antiguos, el 17% considera problemático en segundo lugar al régimen de cesantías e impuestos a la nómina (ISS, ICBF, SENA, Cajas de compensación) y un 10% menciona al fuero sindical. Es de anotar que este fuero sindical afecta tanto a las empresas con sindicato, como a las que no lo tienen, puesto que si un trabajador pertenece a la Junta de un sindicato de industria, gremial o central, queda cobijado por el fuero. Para todas las empresas, independientemente de su tamaño, el segundo obstáculo para la generación de empleo mencionado con mayor frecuencia es la inflexibilidad para despedir trabajadores antiguos. Prosiguen los impuestos a la nómina, con excepción de las industrias más grandes, donde el régimen de cesantías es considerado como un segundo obstáculo. En las empresas pequeñas, medianas y grandes este último problema es mencionado en tercer lugar.

En tercera categoría de la jerarquía se encuentra de nuevo que, el obstáculo más mencionado es la inflexibilidad para despedir trabajadores antiguos. Adquiere importancia la indemnización por despido injusto, los impuestos a la nómina se mencionan en tercer lugar y el 13% de empresarios citan al régimen de convenciones colectivas. En las empresas pequeñas los problemas para despedir trabajadores son los más importantes en esta jerarquía. Los industriales medianos mencionan con igual frecuencia la inflexibilidad para despedir trabajadores antiguos y los impuestos a la nómina, mientras que en las empresas mayores adquiere más importancia, además del problema de despido de trabajadores antiguos, el régimen de convenciones colectivas.

IV. Conclusiones

La percepción de los diversos problemas relacionados con el empleo está estrechamente relacionada con el tamaño de las empresas, el grado de competencia de sus productos que determina su posición en el mercado y la sindicalización de sus trabajadores.

Cuadro 5

JERARQUIZACION DE PROBLEMAS DE LA LEGISLACION LABORAL PARA LA CREACION DE EMPLEO

(Porcentaje respuestas/total respuestas válidas)

	Pequeña	Mediana	Grande	Muy grande	Total
1º PROBLEMA					
Cesantías	63	55	65	35	60
Inflex. desp. antig.	13	17	16	31	17
Imptos. nómina	7	3	4	4	4
Indemn. desp. injusto	7	8	0	0	2
Convención colect.	3	0	6	19	6
Fuero sindical	3	10	6	20	5
2º PROBLEMA					
Cesantías	14	14	18	24	17
Inflex. desp. antig.	35	28	27	32	32
Imptos. nómina	21	17	20	8	17
Indemn. desp. injusto	7	10	4	12	7
Convención colect.	0	10	6	4	5
Fuero sindical	7	7	10	20	10
3º PROBLEMA					
Cesantías	0	7	4	21	6
Inflex. desp. antig.	80	21	26	13	19
Imptos. nómina	12	21	11	8	14
Indemn. desp. injusto	36	17	13	8	17
Convención colect.	12	7	13	25	13
Fuero sindical	0	7	9	8	8

En la muestra escogida disminuyó el nivel de empleo en términos absolutos, al tiempo que se observó una alta rotación del personal. La distribución de los nuevos contratos entre las modalidades a término fijo o indefinido fue más o menos igual. Dentro de la primera modalidad predominaron los contratos directos de la empresa. Para 1986 las perspectivas eran de disminuir ligeramente la proporción de trabajadores temporales, pero efectuar los contratos en mayor proporción a través de agencias.

En 1985 el principal obstáculo para la generación de nuevos empleos en todo tipo de firmas fue, a juicio de los empresarios, la demanda insuficiente por el producto. La Legislación Laboral tiende a verse como un segundo problema para la generación de empleo, particularmente en las empresas de mayor tamaño —generalmente de estructura oligopólica—. Finalmente, la escasez de materias primas y los altos niveles de remuneración ocupan una importancia similar en todos los tamaños de empresas. En 1986, al mejorar las expectativas de recuperación, la demanda insuficiente ya no se menciona con tanta frecuencia como problema para la generación de empleo, cediendo ante factores más estructurales asociados a la Legislación Laboral. Además el problema de escasez de materias primas se considera solucionado casi en su totalidad.

Dentro de la Legislación Laboral vigente se considera como el aspecto más inconveniente el régimen de cesantías, seguido por el régimen de despidos e indemnizaciones. A medida que aumenta el tamaño de empresa se hacen más frecuentes los problemas sindicales y de convención colectiva. En las empresas más pequeñas se consideran muy onerosos los impuestos a la nómina y las prestaciones legales.

Parte VI
Modelo y proyecciones de la Misión

- Modelo de proyecciones económicas.

Capítulo 19
Modelo de proyecciones económicas

Manuel Ramírez Gómez

I. Introducción

En desarrollo de los trabajos de la Misión de Empleo se diseñaron y utilizaron diversos tipos de modelos de simulación tanto económicos como demográficos. El más utilizado de los modelos económicos es el que denominamos "modelo de proyecciones consistentes", cuyo propósito es el de realizar proyecciones de actividad económica y empleo bajo escenarios alternativos de política económica y de cambios exógenos de ciertas variables. Estas proyecciones son internamente consistentes en el sentido de que cumplen con todas las identidades macroeconómicas y de que son realizadas conjuntamente.

En el país se han desarrollado y utilizado modelos con características similares a las que se buscan con este ejercicio[1]. Con el fin de aprovechar la experiencia ya adquirida se decidió modificar y actualizar uno de dichos modelos, el modelo Sistema para el Estudio de Relaciones Económicas y Sociales (SERES) desarrollado por la Corporación Centro Regional de Población alrededor de 1975[2] en el diseño y utilización del cual participó el autor de este capítulo.

Para los trabajos con este modelo la Misión contó con valiosas colaboraciones que quiero agradecer. Una de ellas es la del Banco Central Hipotecario al poner a disposición de la Misión al doctor Arturo García, funcionario del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y persona con amplia experiencia en trabajo con modelos y en análisis demográfico, el Banco Central Hipotecario también puso a nuestra disposi-

1. Los más conocidos son el modelo SERES de la Corporación Centro Regional de Población y Colombia 2000 del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes.
2. Una descripción completa de este modelo puede encontrarse en Corporación Centro Regional de Población Modelo SERES *Sistema para el Estudio de Relaciones Económicas y Sociales*, Bogotá, 1975.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES BIBLIOTECA Centro

ción los trabajos realizados por sus analistas para la adaptación del modelo INFORUM. Otra colaboración es la de la Corporación Centro Regional de Población que ha facilitado la información relacionada con SERES, en particular los programas de computador, las bases de datos y los resultados de algunas corridas del modelo y autorizado su utilización. También tuvimos la importante colaboración del Departamento Nacional de Planeación especialmente en la parte de recolección, agregación y compatibilización de las cifras básicas de la matriz de contabilidad social y de las estadísticas del sector público[3].

En la sección II se presenta una descripción algebraica del modelo, en la III se encuentran los parámetros del modelo y sus fuentes, en la IV se realiza un breve comentario sobre los resultados de algunas de las simulaciones que se han realizado[4].

II. Descripción algebraica

A. Aspectos generales

El modelo económico objeto de este capítulo, tiene como propósito, como se dijo anteriormente, el de realizar proyecciones consistentes de actividad económica y empleo dados diversos escenarios. Estos están definidos por el valor de las variables exógenas, que pueden ser demográficas, como las que determinan la oferta de trabajo, de política económica interna y de relaciones económicas con el exterior como precios de café, petróleo o carbón, actividad económica en el resto del mundo.

La unidad cronológica del modelo es un año y no se supone que en dicha unidad se hayan realizado todos los ajustes inducidos por el cambio que se está examinando.

Analíticamente consta de dos partes principales que se repiten año por año; en la primera dada una demanda final por bienes y servicios, la trayectoria anterior de la economía y los valores de las variables exógenas que determinan los diversos escenarios, se calculan los valores de las variables económicas determinadas por el modelo, con resultados que pueden presentarse en la forma de una matriz de contabilidad social SAM; en la segunda, dados esos valores y el resto de la información mencionada se calcula la demanda final que servirá como entrada al modelo para el año siguiente.

La actividad económica se dividió en este modelo en quince sectores, los mismos de la matriz de contabilidad social calculada por el Departamento Nacional de Planeación[5], que son los siguientes:

---

3. Este trabajo aparece publicado en el capítulo de Angela Cordi, *La matriz de contabilidad social. Aplicación al caso colombiano.*
4. La descripción del programa de computador usado y el listado comentado del mismo puede encontrarse en Ramírez, Manuel, *Modelo de proyecciones económicas. Especificación y manual de operación*, Bogotá, 1986, documento que se encuentra disponible en el Departamento Nacional de Planeación, en cuyos computadores está instalado el modelo.
5. Ver Cordi, Angela, *op. cit.*

1. Agropecuario. (Sectores 01, 02, 03, 04 y 05 de las cuentas nacionales del DANE, excluyendo la correspondiente a café)
2. Café. (Cultivo y procesamiento de café, incluye el sector 08 de cuentas nacionales)
3. Minería y petróleo (sectores 06, 07 y 20)
4. Alimentos (09, 10, 11, 12 y 15)
5. Bienes de consumo no durable (13, 14, 16, 17 y 25)
6. Bienes intermedios (18, 19 y 21)
7. Metalmecánica (22, 23 y 24)
8. Servicios públicos (26 y 30)
9. Edificación (parte del sector 27)
10. Obras públicas (el resto del sector 27)
11. Comercio (28)
12. Transporte (29)
13. Servicios financieros y alquiler de vivienda (31 y 32)
14. Servicios personales y domésticos (33 y 35) y
15. Servicios del Gobierno (34).

Estos sectores son modificaciones (agregaciones o desagregaciones) de los que presentan las cuentas nacionales del DANE, cuyo número aparece entre paréntesis; se consideró que este número de sectores era suficientemente grande como para permitir analizar problemas sectoriales de interés y suficientemente pequeño como para permitir su manejo en forma razonablemente simple y muy especialmente para permitir obtener la información del modelo en forma consistente y obtener relaciones estables de comportamiento entre las distintas variables.

B. Producción y empleo

La tecnología de producción en el modelo está descrita por una serie de matrices de coeficientes fijos. La primera de ellas[6], **A** es una matriz de requisitos nacionales de insumos, su elemento típico A_{ij} indica la cantidad de insumos del sector i producidos internamente necesarios para producir una unidad del producto del sector j. La matriz **B** suministra la misma información pero para insumos importados. La matriz **T** es una matriz de requisitos de trabajo, su elemento típico T_{ij} especifica la cantidad de trabajo de categoría i necesario para producir una unidad del producto del sector j. Los

6. En lo que sigue la notación de las matrices y los vectores será en letras negritas **A**, la de sus elementos será itálica con subíndices, A_{11}, matrices se representarán por letras mayúsculas y vectores por minúsculas.

requisitos de capital están descritos por un vector C cuyo elemento típico C_j establece la cantidad de capital necesaria para la producción de una unidad del producto del sector j.

La demanda final D de bienes producidos internamente está dividida en seis componentes:

1. Exportaciones.
2. Consumo de los hogares.
3. Consumo de las empresas.
4. Consumo del Gobierno.
5. Formación bruta de capital y
6. Cambio de inventarios.

Su componente típico D_{ij} muestra la cantidad del bien del sector i que se destina a satisfacer la demanda final de tipo j. Similarmente a ésta existe una matriz DI que especifica la demanda final importada. Como se comentó anteriormente estas demandas finales se calculan en una forma recursiva, la del año t se calcula con base en las variables económicas correspondientes al año t-1. La demanda final total **d** se calcula sumando los distintos componentes:

$$d_i = \sum_{j=1}^{n} D_{ij} \qquad 1)$$

Dada esta demanda final y la tecnología la producción **p** viene a estar dada por:

$$\mathbf{p} = (\mathbf{I} - \mathbf{A})^{-1} \cdot \mathbf{d} \qquad 2)$$

donde I es la matriz identidad.

Una vez calculada, en esta forma la producción, se pueden calcular la demanda por trabajo DT, capital **dc** e insumos importados **di**:

$$\mathbf{DT} = \mathbf{T} \cdot \mathbf{p} \qquad 3)$$

para la matriz de demanda por trabajo por categoría y sector:

$$dc_i = c_i \cdot p_i \qquad 5)$$

es el vector de demanda por capital y:

$$\mathbf{di} = \mathbf{B} \cdot \mathbf{P} \qquad 6)$$

es el vector de demanda por insumos intermedios por sector.

Es posible que este plan de producción con sus correspondientes demandas por trabajo, capital e insumos importados no sea factible, en el sentido de que la oferta de estos bienes sea menor que la demanda que por ellos se ha previsto. La oferta de trabajo **ot** viene dada por consideraciones demográficas y de participación en la fuerza de trabajo que son exógenas al modelo económico[7], la de capital **oc** está dada por la historia de la economía hasta este momento y en ese sentido es predeterminada para el año en consideración; se considerará que no hay restricción para las importaciones de insumos, en caso de restricciones de balanza de pagos primero se racionarán los bienes de consumo y luego los de capital sin modificar las importaciones de insumos importados; esta suposición, que se acerca mucho a lo que ha ocurrido históricamente en Colombia, podría modificarse a costa de una complicación adicional en la programación del modelo.

Las productividades de capital y trabajo aumentan en forma exógena 0.5% por año, además se ajustan cuando la utilización de capital es mayor del 90% en un sector, y cuando la tasa de desempleo es menor del 8%. Se comparan luego la demanda por trabajo y por capital con las ofertas respectivas, en caso de ser menores las ofertas que las demandas se considera no factible la demanda final y se modifica en forma proporcional al porcentaje de escasez hasta que se tenga una demanda menor o igual que la oferta para todas las categorías de trabajo y para capital; en caso de escasez de trabajo, se modifican los salarios en la misma proporción en que se modificó la productividad del trabajo, de modo que la participación del trabajo en el valor agregado permanece constante.

Una vez terminado este proceso se tienen unos valores de demanda agregada por bienes nacionales, producción y demanda por trabajo, capital e insumos importados que son consistentes entre sí y que satisfacen las restricciones de disponibilidad de trabajo y capital. Entonces se puede proceder a calcular los valores del empleo y del desempleo y, adicionalmente, el valor agregado sectorial y su distribución entre pago a salarios, excedente bruto de explotación e impuestos indirectos.

El empleo total *ET*, ya que se satisfacen las restricciones de oferta, será la suma de la demanda de los diferentes sectores por las diversas categorías de trabajo:

$$ET = \sum_{i=1,j=1}^{ot,\ n} DT_{ij} \qquad 7)$$

El desempleo *DE* está dado por la diferencia entre la oferta total de trabajo y la demanda del mismo:

$$DE = \sum_{j=1}^{ot} ot_j - ET \qquad 8)$$

y la tasa de desempleo *TD* por la relación entre el desempleo y la oferta:

7. Esta oferta se calcula en el Modelo Demográfico, que se describe en

$$TD = DE/\left(\sum_{j=1}^{ot} ot_j\right) \qquad 9)$$

El salario por categoría y sector viene dado por una matriz S, el pago de salarios por categoría y sector PS se obtiene al multiplicar el empleo por el salario correspondiente:

$$PS_{ij} = S_{ij} \cdot DT_{ij} \qquad 10)$$

el pago total de salarios *PTS* en la economía será:

$$PTS = \sum_{j=1,i=1}^{n,\,ot} PS_{ij} \qquad 11)$$

C. Valor agregado y su distribución

Una vez determinados los valores de la demanda final, la producción, el empleo, la utilización de la capacidad y las importaciones de insumos, el paso siguiente es el cálculo de la distribución del valor agregado entre trabajadores, propietarios y Gobierno. El valor agregado se estima como la diferencia entre el valor de la producción y el valor de los insumos intermedios nacionales e importados. Después de deducir los impuestos indirectos y los aranceles a los bienes intermedios el monto resultante se distribuye entre trabajadores asalariados e independientes y propietarios del capital, la participación de los trabajadores se calcula conociendo los valores de los salarios y el empleo, como figura en la ecuación 11), lo que queda son las utilidades de los propietarios. El Gobierno cobra impuestos directos sobre todos estos tipos de impuestos. El ingreso disponible después de impuestos se destina a consumir bienes nacionales e importados, sobre los cuales el Gobierno cobra impuestos indirectos y aranceles. El residuo forma el ahorro de los hogares. Fuera de los impuestos directos e indirectos el Gobierno recibe una parte de las utilidades en su calidad de propietario de empresas; la diferencia entre todos los ingresos del Gobierno y sus gastos de consumo y pago de intereses de la deuda pública interna y externa es el ahorro del Gobierno. Los detalles de este proceso se presentan a continuación.

Las empresas, como se mencionó, tienen que pagar tanto impuestos al valor agregado como aranceles por sus compras de insumos intermedios nacionales e importados. En el modelo hay una matriz de coeficientes de impuestos IM cuyas dos primeras filas contienen los coeficientes de impuestos al valor agregado y aranceles a insumos intermedios por sector de destino. Sería más conveniente tenerlos por sector de origen pero la matriz de contabilidad social no trae esa información y se ha preferido usar una base de datos consistente a costa de sacrificar en ocasiones especificaciones mejores pero que implicarían el uso de información de fuentes muy diversas.

Se puede calcular la demanda de insumos nacionales dn e importados di cuyos elementos típicos son:

$$dn_j = \sum_{i=1}^{n} A_{ij} \cdot p_j \qquad j = 1...n \qquad 12)$$

y:

$$di_j = \sum_{i=1}^{n} B_{ij} \quad pj = 1...n \ .n \qquad 13)$$

los impuestos indirectos **iip** y los aranceles **ap** pagados por los productores serán:

$$iip_j = IM_1 \cdot dn_j \qquad j = 1...n \qquad 14)$$

y:

$$ap_j = IM_{2j} \cdot di_j \quad j = 1...n \quad 1 \qquad 15)$$

El excedente bruto de explotación g está dado por:

$$g_i = p_i - dn_i - di_i - iip_i - ap_i - ss_i \qquad i = 1...n \qquad 16)$$

donde ss es el vector de salarios pagados por sector:

$$ss_j = \sum_{i=1}^{n} PS_{ij} \qquad j = 1...n \qquad 17)$$

El Producto Bruto Interno *PBI* será sencillamente la suma de los salarios, el excedente bruto de explotación y los impuestos indirectos:

$$PBI = \sum_{i=1}^{n} (ss_i + g_i + iip_i + ap_i) \qquad 18)$$

D. Cuentas de ingresos y gastos de los agentes

Los hogares reciben como ingresos los pagos de salarios (descontando el pequeño porcentaje que se efectúa a residentes en el exterior); parte de los excedentes brutos de explotación; transferencias del Gobierno principalmente por pagos de seguridad social, que dependen a su vez de los salarios; pagos de las empresas por concepto de dividendos, intereses y otros pagos del resto del mundo, como salarios, transferencias y dividendos.

Los gastos de los hogares son de una parte los pagos para compras de bienes de consumo final nacionales e importados; de otra pagos al gobierno como impuestos directos que dependen de los ingresos totales de los hogares, pagos de contribuciones a

la seguridad social (que son proporcionales a los ingresos de trabajo), los hogares también realizan pagos a las empresas por concepto de intereses por préstamos y otros.

En resumen los ingresos de los hogares *IH* son:

$$IH = \mu_{11} \cdot PTS + \mu_{12} \cdot PTS + \mu_{13} \cdot gt + \mu_{13} \cdot \mu_{14} \cdot gt + \mu_{15} \cdot (1 - \mu_{13}) \cdot gt + \mu_{16} \cdot PTS19)$$

donde μ_{11} y μ_{12} representan factores de corrección para tener en cuenta salarios pagados a residentes en el exterior y salarios pagados por extranjeros a residentes colombianos; μ_{13} es la proporción del excedente bruto de la producción que se pagó directamente a los hogares; el cuarto término refleja los ingresos recibidos por hogares colombianos de fuentes externas diferentes a salarios; μ_{14} es un coeficiente que liga este flujo con las ganancias recibidas por los hogares; el quinto término representa las transferencias que reciben los hogares de las empresas, μ_{15} es un coeficiente que pone este valor en función de las ganancias de las empresas; el último término representa los ingresos de los hogares por concepto de transferencias del Gobierno, principalmente pagos de seguridad social, se supone que estos pagos son proporcionales a los ingresos por salarios, siendo μ_{16} el factor de proporcionalidad.

Los gastos de los hogares *GH* vienen dados por:

$$GH = \sum_{i=1}^{n} (D_{12} \cdot IM_{32} + DI_{12} \cdot IM_{38}) + IM_{41} \cdot IH + \mu_{17} I \cdot H + \mu_{18} \cdot PTS \qquad 20)$$

el primer término representa los gastos de los hogares en compras de bienes nacionales e importados afectados por los respectivos impuestos indirectos y aranceles; el segundo representa los impuestos directos pagados por los hogares; el tercero representa los pagos de transferencias de los hogares a las empresas, principalmente por intereses, es función del ingreso total del hogar a través de un coeficiente de proporcionalidad μ_{17}; el último término representa los pagos al Gobierno por concepto de contribuciones a la seguridad social, se supone que estos pagos son proporcionales a los salarios a través de un coeficiente μ_{18}.

El ahorro de los hogares *AH* es sencillamente la diferencia entre sus ingresos y sus gastos:

$$AH = IH - GH \qquad 21)$$

De un modo similar se calculan los ingresos y los gastos de las empresas. Los ingresos *IE* serán:

$$IE = (1 - \mu_{13}) \cdot \mu_{25} \cdot gt + \mu_{17} \cdot IH + \mu_{21} \cdot TEX + \mu_{22} \cdot IG \qquad 22)$$

donde el primer término representa la participación de las empresas en el excedente bruto de producción; el segundo los pagos de los hogares a las empresas, ya discutido anteriormente; el tercero los pagos recibidos por las empresas del exterior, como fletes,

seguros y servicios varios, que se supone proporcional al total de transacciones con el exterior *TEX* variable que se definirá más adelante, el factor de proporcionalidad es μ_{21}; el último término representa pagos del Gobierno a las empresas, intereses sobre préstamos y otras transferencias, se supone proporcional al ingreso total del Gobierno *IG* el cual se definirá más adelante, el factor de proporcionalidad es μ_{22}.

Los gastos de las empresas *GE* vienen dados por:

$$GE = \mu_{23} \cdot TEX + IM_{42} \cdot IE + \mu_{15} \cdot (1 - \mu_{13}) \cdot gt + \mu_{24} \cdot IE \qquad 23)$$

el primer término representa pagos al exterior realizados por empresas colombianas por concepto de fletes, seguros, servicios varios, se supuso proporcional al total de las transacciones con el exterior *TEX* a través de la constante μ_{23}; el segundo representa el pago de impuestos directos por las empresas; el tercero representa el pago a los hogares de dividendos e intereses, ya discutido; el último representa transferencias al Gobierno por conceptos distintos a impuestos directos (contribuciones a seguridad social, multas, etc.), este valor se supuso proporcional a los ingresos de las empresas con factor de proporcionalidad μ_{24}.

Los ahorros de las empresas *AE* son la diferencia entre ingresos y gastos:

$$AE = IE - GE \qquad 24)$$

Los ingresos del Gobierno *IG* son:

$$IG = \mu_{31} \cdot TEX + IM_{41} \cdot IH + IM_{42} \cdot IE + IN + AR + \mu_{18} \cdot PTS + \mu_{24} \cdot IE \qquad 25)$$

el primer término representa los ingresos del Gobierno procedentes del exterior, los cuales una vez más se supusieron proporcionales al total de las transacciones con el exterior, con factor de proporcionalidad μ_{31}; el segundo y el tercer término representan los pagos de impuestos directos por parte de los hogares y de las empresas; el cuarto representa el total de impuestos indirectos:

$$IN = \sum_{i=1}^{n} (iip_i + \sum_{j=1}^{cd} (D_{ij} \cdot IM_{3j})) \qquad 26)$$

donde la segunda sumatoria toma los componentes de la demanda final y los multiplica por la tasa de impuesto correspondiente.

El quinto término de la ecuación 25) es el arancel total pagado y en forma similar a 26) es:

$$AR = \sum_{i=1}^{n} (ap_i + \sum_{j=1}^{cd} (D/_{ij} \cdot IM_{3(j+6)})) \qquad 27)$$

El sexto término y séptimo términos de 25) representan los pagos de los hogares y las empresas al Gobierno por conceptos distintos a impuestos directos o indirectos y ya se discutieron.

Los gastos del Gobierno *GG* están dados por:

$$GG = \mu_{32} \cdot TEX + \mu_{16} \cdot PTS + \mu_{22} \cdot IE + DI_{54} \qquad 28)$$

el primer término representa los pagos del Gobierno al exterior, los dos siguientes los pagos a empresas y hogares y el último la compra de bienes y servicios.

Las cuentas del Gobierno están basadas en la forma como aparecen en las cuentas nacionales del DANE y no como figuran en las estadísticas fiscales de la Contraloría o en las cuentas de operaciones del sector público de la Tesorería, el Departamento Nacional de Planeación o el Banco de la República; son, están, como las cuentas nacionales, basadas en conceptos de causación y no de caja, como algunas de las otras presentaciones.

El ahorro del Gobierno en cuenta corriente AG será la diferencia entre ingresos y gastos:

$$AG = IG - GG \qquad 29)$$

hay que recalcar que este es el ahorro en cuenta corriente, antes de realizar gastos de inversión y antes de realizar operaciones de financiamiento o de pago de la deuda.

Queda faltando para completar las cuentas de flujos de fondos lo correspondiente al sector externo.

Las exportaciones totales, incluyendo impuestos *EX* serán:

$$EX = \sum_{j=1}^{n} D_{1j} \cdot (1 + IM_{3j}) \qquad 30)$$

Las importaciones totales *IM*:

$$IM = \sum_{i=1}^{n} (di_i + \sum_{j=1}^{od} DI_{ij}) \qquad 31)$$

El total de transacciones con el exterior será:

$$TEX = EX + IM \qquad 32)$$

La balanza de bienes y servicios no financieros será:

$$BB = EX - IM \qquad 33)$$

y la de servicios financieros y transferencias:

$$BF = \mu_{13} \cdot \mu_{14} \cdot gt + (\mu_{21} + \mu_{31} - \mu_{23} - \mu_{32})\, TEX - (\mu_{11} + \mu_{12})\, PTS \qquad 34)$$

la balanza comercial será:

$$BC = BB + BF \qquad 35)$$

como en el caso del Gobierno, hay que advertir que los conceptos usados son los de cuentas nacionales, y no es necesaria la coincidencia con los datos de balanza de pagos del Banco de La República.

Finalmente el total de ahorro del país será:

$$AT = AH + AE + AG \qquad 36)$$

según cuentas nacionales no hay ahorro externo directo, hay flujos externos que van a las empresas (ya sea en forma de préstamos o de inversión directa) y éstas los ahorran y los dedican luego a ampliación de la capacidad productiva.

E. Inversión

A continuación se calculan los valores de las distintas variables que van a alimentar el modelo en el período siguiente. Estas variables son, principalmente, la oferta de capital (la de trabajo es exógena al modelo) y la demanda final por bienes nacionales e importados.

La inversión *IT* es una variable de control del modelo. Los gastos correspondientes se dividen en públicos *IPu* y privados *IPr*, de acuerdo con un factor *cip* que representa la proporción de la inversión pública sobre la total. La oferta de capital por sector oc depende de la inversión total que se realizó, de su composición entre pública y privada y de un mecanismo de asignación por sectores, tal como está el programa el mecanismo es tal que la inversión privada por sector es proporcional al uso de capital en cada sector y la pública depende de unos coeficientes de política cs.

Las ecuaciones son:

$$IT = \sum_{j=1}^{n} (D_{j5} + D_{j6} + DI_{j5} + DI_{j6}) \qquad 37)$$

$$IPu = cip \cdot IT \qquad 38)$$

$$IPr = IT - IPu \qquad 39)$$

$$oc_{it+1} = oc_{it} + dc_{it} \cdot IPr / \sum_{j=1}^{n} dc_{jt} + cs_i \cdot IPu \qquad i = 1...n \qquad 40)$$

el t es un subíndice para señalar el tiempo no para señalar un elemento de una matriz.

F. Demanda

La demanda final total de los hogares está definida en una forma muy sencilla en este momento, como coeficientes fijos **cdt** del ingreso total de los hogares en el año anterior luego se separa entre nacional y extranjera de acuerdo con otros coeficientes fijos **cdi**:

$$D_{i2t+1} + DI_{i2t+1} = cdt_i \cdot IH_t \qquad i = 1...n \qquad 41)$$

$$DI_{i2t+1} = cdi_i \, (D_{i2t+1} + DI_{i2t+1}) \qquad i = 1...n \qquad 42)$$

La demanda del Gobierno está especificada como:

$$D_{154t+1} = cdg_{151} \cdot G_t \qquad 43)$$

una alternativa es la de tener esta variable como instrumento de política.

La demanda por bienes y servicios para formación interna bruta de capital tiene una especificación similar a la de consumo de los hogares:

$$D_{i5t+1} + DI_{i5t+1} = cit_i \cdot AT_t \qquad i = 1...n \qquad 44)$$

$$DI_{i5t+1} = cii_i \, (D_{i5t+1} + DI_{i5t+1}) \qquad i = 1...n \qquad 45)$$

cit y cii son los vectores de coeficientes de la compra total y de las importaciones de bienes de inversión.

La demanda para cambio de inventario se supone que es nula.

La demanda por exportaciones es la demanda del año anterior por una tasa de crecimiento exógena:

$$D_{i1t+1} = ce_{ti} \cdot D_{i1t} \qquad i = 1...n \qquad 46)$$

estas tasas de crecimiento se estimaron por fuera del modelo utilizando funciones de demanda por exportaciones que dependan del ingreso en el resto del mundo, o de la actividad global de comercio internacional y de la tasa de cambio efectiva.

G. Modificaciones

Por falta de tiempo de procesar información básica o por falta de disponibilidad de ésta no se incorporaron en el modelo algunas especificaciones previstas en el diseño inicial del mismo, y que sería interesante utilizar en versiones posteriores.

Todas ellas requieren un trabajo adicional importante, ya sea de estimación de funciones o de manejo, y aún recolección de información básica. Las modificaciones más importantes son las que se comentan a continuación.

El modelo, y el programa para el manejo del mismo, están diseñados para utilizar varias categorías de trabajo, hacerlo implica una investigación sobre la composición sectorial del empleo de acuerdo con diferentes categorías; investigación que no se encuentra disponible para períodos recientes y que implica un trabajo importante de recolección y análisis de información.

Las funciones de demanda de los hogares pueden especificarse en una de dos formas alternativas. En lugar de esta especificación existen otras dos que son fáciles de implementar y razonablemente fáciles de estimar si se dispusiese de la información adecuada. La primera de estas alternativas es la de utilizar coeficientes fijos por nivel de ingresos, aprovechando la distribución de ingresos que genera el modelo, esta es la especificación que se utiliza en SERES, para lo cual se utilizó la información de las encuestas de presupuestos familiares de 1967 del CEDE y de 1971 del DANE; la segunda es la de estimar funciones en las cuales la demanda dependa del ingreso, de los precios relativos de los distintos sectores y de la tasa de cambio. Estas alternativas se pueden utilizar tan solo cuando esté procesada y analizada la encuesta de ingresos y gastos 1984-1985 del DANE; para la segunda se podrían usar estimaciones tanto con información de sección transversal, utilizando la información de la encuesta mencionada, como con información de series de tiempo, utilizando las cuentas nacionales del DANE, aun cuando la serie es aún muy corta para obtener buenas estimaciones estadísticas de modelos simultáneos con muchas variables, como sería el que habría que utilizar.

Algo similar ocurre con las funciones de inversión en este caso la alternativa es la estimación de unas funciones que dependan de la inversión total, de los precios y de la tasa de cambio, algunas de estas ecuaciones se han estimado a nivel agregado, para hacerlo sectorialmente hace falta la construcción de las series de inversión y capital en dicha forma, trabajo que no se ha realizado en el país sino para la industria manufacturera.

En lo que respecta al sector externo, las ecuaciones alternativas están estimadas y el problema es el menor de realizar modificaciones al programa.

En un modelo de este tipo conocida la tecnología, los salarios, la tasa de cambio (que es variable exógena) y haciendo alguna suposición sobre ganancias, es muy sencillo calcular los precios relativos de los bienes producidos por los distintos sectores. No se realizó este cálculo, puesto que no tendría utilidad ninguna, al no ser usados estos precios para afectar la demanda por bienes y servicios. Si se hacen las modificaciones sugeridas en las funciones de demanda, deberían calcularse estos precios para usarlos en dichas ecuaciones.

Algo similar sucede con la distribución de ingreso personal, es muy fácil calcularla, cosa que se hizo en la primera versión del modelo, pero su uso está en las funciones de demanda por nivel de Ingreso, si se utilizan éstas, obviamente debe calcularse la distribución de ingreso. Para un cálculo adecuado de la distribución, deberían existir también varias categorías de trabajo, cuya demanda responde a la actividad económica sectorial y a las diferencias de salarios por categoría.

III. Información

La base principal de información para el modelo proviene de la matriz de contabilidad social preparada por el Departamento Nacional de Planeación[8], la mayor parte de los coeficientes son relaciones entre elementos de esta matriz. De esta manera se calcularon, en particular, A, la matriz de insumos nacionales, y por lo tanto $(I-A)^{-1}$, B, la matriz de insumos importados; IM, la matriz de coeficientes de impuestos; los vectores de coeficientes de demanda final nacional e importada; la matriz de demanda final nacional D para el primer año, la correspondiente matriz de demanda final importada DI, y la matriz de coeficientes de transacciones entre agentes M.

Para otros parámetros fue necesario utilizar información que no aparece en la matriz de contabilidad social, los casos más importantes son los siguientes:

Requisitos de capital. Estos coeficientes no aparecen en la matriz de contabilidad social, los que contiene el modelo en este momento se estimaron calculando el acervo total de capital en la economía por un procedimiento similar al usado por Harberger en su artículo de la Revista de Planeación y Desarrollo[9], asignando este valor entre sectores de acuerdo con la producción de 1980, suponiendo un exceso de capacidad instalada uniforme de 30% en dicho año y comprobando que no se presentase ningún cuello de botella por capital en los cuatro primeros años de una simulación. Ciertamente vale la pena mejorar estos coeficientes para lo cual se necesitan series de capital por sector.

Requisitos de trabajo. Se tomaron los del modelo INFORUM del Banco Central Hipotecario[10], agregándolos en los sectores de este modelo. Estos coeficientes a su vez se basan en los del Estudio de Recursos Humanos del SENA, la información de la matriz de empleo del Departamento Nacional de Planeación o el estudio del SENALDE[11] se basan en esta misma información.

Oferta inicial de capital. Se estimó como se comenta en el punto de los requisitos de capital.

Oferta inicial de trabajo. Se obtiene del modelo demográfico de la Misión de Empleo.

Salarios iniciales. Son los implícitos en la matriz de contabilidad social y los coeficientes de requisitos de trabajo comentados arriba.

En los Cuadros 1 a 9 aparecen los valores de estos parámetros para el año inicial de las simulaciones, 1980.

---

8. Para los detalles de la construcción de esta matriz, que a su vez se basa en la información de cuentas nacionales del DANE puede consultarse Cordi, Angela, *op. cit.*
9. Harberger, A.
10. Ver por ejemplo Banco Central Hipotecario. El sector de la construcción y la política de empleo: Aplicación del modelo INFORUM dentro de un marco macroeconómico, Bogotá, 1985.
11. León, Alejandro y Centenaro, Jorge. *Relaciones intersectoriales de producción y empleo para análisis de políticas de demanda. El caso colombiano.* Biblioteca SENALDE, volumen 6. Bogotá, 1986.

Cuadro 1

MATRIZ DE COEFICIENTES TECNICOS NACIONALES

Sector 1. Agropecuario.				
0.0097875	0.0041156	4.4617E-0	0.4694767	0.0815203
0.0104620	0	0.0062717	0.001446	0.0057891
0	0	0	0.0359048	0.0266916
Sector 2. Café.				
0	0.46462703	0	0.01311227	0.00227909
0	0	0	0	0
0	0	0	0.00495554	0.00281707
Sector 3. Minería y petróleo.				
0.00758642	0.00325612	0.13943762	0.0030786	0.00852875
0.06068702	0.02420296	0.03720881	0.01187349	0.01790002
0.0051366	0.06453519	0.00043223	0.00022802	0.00597784
Sector 4. Alimentos.				
0.03768717	0	0	0.09609824	0.06329288
0.02292004	0	0	0	0
0	0	0	0.06903803	0.03423451
Sector 5. Bienes de consumo no durable.				
0.00523506	0.00446533	0.00137196	0.00274778	0.15894338
0.02308244	0.02090173	0.00412846	0.03629254	0.02015567
0.00020407	0.00068768	0.00076136	0.0662157	0.01809311
Sector 6. Bienes intermedios.				
0.07110269	0.03276515	0	0.01121684	0.02410896
0.14779365	0.02039104	0.0061312	0.14354086	0.1455429
0.01115463	0.02792844	0.01863741	0.01919384	0.03689201
Sector 7. Metalmecánica.				
0.00180925	0.00124563	0.00236467	0.00670987	0.02751387
0.01446451	0.11990224	0.02932082	0.05910267	0.06424256
0.00260087	0.01167115	0.0006186	0.00236629	0.01290699
Sector 8. Servicios públicos.				
0.00051926	0.00106352	0.01606193	0.00595092	0.0150475
0.02095546	0.01285839	0.05727135	0.00193479	0.00251704
0.01400299	0.00645546	0.01222535	0.00786907	0.01625188
Sector 9. Edificación.				
0	5.0991E-05	0.00074733	0.00033082	0.00121369
0.00036148	0.00062012	0.00534064	0	0
0.00052538	0	0.01237603	0.0009982	0

(Continuación Cuadro 1)

Sector 10. Otras construcciones.

0.00022861	9.4697E-05	0.05747716	0	0
0	0	0	0	0
0	0.00178215	0	0	0.03828521

Sector 11. Comercio.

0.02848092	0.03239365	0.01083065	0.03090276	0.03149541
0.04830235	0.05259174	0.03722638	0.04922507	0.05206397
0.00596592	0.05194874	0.00368386	0.03012845	0.02140731

Sector 12. Transporte.

0.00751784	0.03564977	0.03950788	0.01594567	0.03507606
0.02410402	0.03535602	0.02520994	0.00883892	0.01421159
0.21975355	0.00947736	0.00188357	0.00022802	0.00249179

Sector 13. Servicios financieros y alquiler de viviendas.

0.01256021	0.00630099	0.01299455	0.00886216	0.03709155
0.05345739	0.0482053	0.05280911	0.05698458	0.02373761
0.07480417	0.03067431	0.22967234	0.01239898	0.01385215

Sector 14. Servicios personales y domésticos.

9.4708E-05	7.2844E-05	0.00098156	0.00035028	0.00348179
0.00051865	0.00147735	0.00416359	0.00032586	0.00033883
0.00093787	0.01490615	0.0030375	0.00326316	0.0168779

Sector 15. Servicios del Gobierno.

0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
0	0	0	0	0

Cuadro 2

MATRIZ DE COEFICIENTES TECNICOS IMPORTADOS

Sector 1. Agropecuario.

0.00151206	0	0	0.03040458	0.00482728
0.0000943	0	0	0	0
0	0	0	0.00032936	0.00011047

Sector 2. Café.

0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
0	0	0	0	0

Sector 3. Minería y petróleo.

0.00284123	0.00313228	0.08646671	0.00157627	0.00370696
0.01768641	0.01665208	0.03167492	0.00362518	0.00171352
0.00232298	0.03038859	0.0001943	0.00010134	0.00279252

Sector 4. Alimentos.

0	0	0	0.00777239	0.0012741
0.00702532	0	0	0	0
0	0	0	0.0004611	0.00062602

Sector 5. Bienes de consumo no durable.

0.00006532	0.00005828	0	0.00013622	0.02037454
0.00297568	0.00303677	0.00149327	0.0027087	0
0.00045591	0.00019371	0.00057102	0.00367358	0.00157732

Sector 6. Bienes intermedios.

0.00143368	0.00331439	0.00431664	0.0043474	0.02487232
0.16879627	0.02506019	0.00019325	0.01093664	0.00234278
0	0.00069736	0.00030534	0.0033645	0.00247338

Sector 7. Metalmecánica

0.00056825	0.00088141	0.01167836	0.00360792	0.00738646
0.01087589	0.22392756	0.03165736	0.02706666	0.03778462
0.00096827	0.02530364	0.00050757	0.00110968	0.00716237

Sector 8. Servicios públicos

0.00003919	0.00002185	0.00010039	0.00009341	0.00023615
0.00023575	0.00024622	0.00270546	0.0000611	0.00005809
0.00045591	0.000339	0.00088032	0.00016721	0.00026391

Sector 9. Edificación.

0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
0	0	0	0	0

(Continuación Cuadro 2)

Sector 10. Otras construcciones.

0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
0	0	0	0	0

Sector 11. Comercio.

0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
0	0	0	0	0

Sector 12. Transporte.

0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
0	0.06084497	0	0	0

Sector 13. Servicios financieros y alquiler de viviendas

0.00079032	0.00375146	0.00391509	0.00087182	0.00231754
0.0027766	0.00232545	0.00172165	0.00197552	0.00078415
0.00256613	0.00107026	0.01281619	0.0004307	0.00058919

Sector 14. Servicios personales y domésticos.

0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
0	0	0	0.00039016	0

Sector 15. Servicios del Gobierno.

0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
0	0	0	0	0

Cuadro 3

INVERSA DE LA MATRIZ DE COEFICIENTES TECNICOS NACIONALES

Sector 1. Agropecuario.

1.03350842	0.01140248	0.00165701	0.53802657	0.14252396
0.03173194	0.00471251	0.00857021	0.01174253	0.01400036
0.00131432	0.00263206	0.001585	0.08478234	0.05202019

Sector 2. Café.

0.00117437	1.86801219	6.3456E-05	0.0277579	0.00736974
0.00099624	0.00024062	0.00012529	0.00044233	0.00033087
8.3286E-05	0.00022576	8.8059E-05	0.01176669	0.0066344

Sector 3. Minería y petróleo.

0.01782846	0.02027795	1.17000234	0.01777604	0.02450262
0.09074283	0.04074185	0.05194782	0.03261701	0.04012972
0.0262561	0.08132064	0.00460942	0.0070262	0.01578028

Sector 4. Alimentos

0.04606637	0.00348217	0.00094715	1.13116694	0.09130985
0.03391525	0.00341002	0.00169898	0.00865639	0.00744572
0.00119745	0.00255992	0.00143447	0.08682999	0.04474736

Sector 5. Bienes de consumo no durable.

0.00937607	0.01268738	0.00462128	0.00961974	1.1935941
0.03423822	0.03001648	0.00764677	0.05044269	0.03139611
0.00207366	0.00398986	0.0033068	0.08130779	0.02668804

Sector 6. Bienes intermedios.

0.08942825	0.0782783	0.01516809	0.06475856	0.05358598
1.18434155	0.03430282	0.01515835	0.17770843	0.17908452
0.02465068	0.0380754	0.03219168	0.0359992	0.05879891

Sector 7. Metalmecánica.

0.00497097	0.00619376	0.01008902	0.01243734	0.04141008
0.02363679	1.13993669	0.03758376	0.07318083	0.07851655
0.00763152	0.01579116	0.00341126	0.00763275	0.02096624

Sector 8. Servicios públicos.

0.00446346	0.00660977	0.02176654	0.01116196	0.02418702
0.03164757	0.02009338	1.0647732	0.01102106	0.01108326
0.01939689	0.01128758	0.01806281	0.01246651	0.02114737

Sector 9. Edificación.

0.00048513	0.00064461	0.0013887	0.00097165	0.00266427
0.00199385	0.00200577	0.0068426	1.00156939	0.0010247
0.00207635	0.00085595	0.01627146	0.00163088	0.00065392

(Continuación Cuadro 3)

Sector 10. Otras construcciones.

0.00129776	0.00149971	0.06734501	0.00121816	0.0015518
0.00531458	0.00245005	0.00306249	0.00193925	1.00238192
0.00191828	0.00650695	0.0002765	0.00045426	0.03923386

Sector 11. Comercio.

0.03764606	0.07113443	0.02165383	0.05857128	0.05485033
0.06754944	0.06816315	0.0468826	0.06743808	0.07028589
1.02151704	0.05907159	0.00877929	0.04231592	0.03400784

Sector 12. Transporte.

0.02056957	0.08679869	0.0539831	0.03973562	0.06182248
0.051393	0.06016362	0.04191833	0.03467194	0.04049183
0.22941025	1.02811098	0.00628259	0.01679003	0.01634246

Sector 13. Servicios financieros y alquiler de viviendas.

0.0295276	0.03321746	0.02963977	0.03621477	0.07741186
0.09888362	0.0866328	0.08471444	0.10304768	0.06003379
0.11271926	0.05323566	1.304497	0.03141521	0.03328665

Sector 14. Servicios personales y domésticos.

0.00067096	0.001174759	0.00222396	0.00136099	0.00564352
0.00214341	0.0031674	0.00552312	0.00168359	0.00160475
0.00487566	0.01578121	0.00419702	1.00407374	0.01760447

Sector 15. Servicios del Gobierno.

0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
0	0	0	0	1

Cuadro 4

MATRIZ DE COEFICIENTES DE DEMANDA

Inversión total como proporción de ahorro total del año anterior.

0.1256197	0	0.0108124	0.00175297	0.0295652
0.0205621	0.4230778	0	0.1609113	0.3281815
0.0402962	0	0	0	0

Consumo total de los hogares como proporción de ingresos de los hogares.

0.01902802	0	0.4498157	0.0363472	0.0630592
0.055739	0.2745092	0.0192546	0	0
0	0.0321848	0	0.00112761	0

Consumo importado de los hogares como proporción de su consumo total.

0.0847378	0.00396872	0.0141562	0.1458439	0.1072746
0.0616303	0.0246598	0.0197669	0	0
0.1066424	0.062236	0.0822908	0.1255555	0.00256801

Importaciones de bienes de capital como proporción de inversión total.

0.0804356	0	0.2123713	0	0.4394423
0.1090226	0.5305208	0	0	0
0	0	0	0	0

Gastos del Gobierno como proporción de ingresos del Gobierno.

0	0	0	0	0
0	0	0	0	0
0	0	0	0	0.6201675

Factor de crecimiento de las exportaciones.

1.0502052	0.8412394	1.0358905	0.7478586	0.8302541
0.8478551	1.046143	1.1830806	1	1
0.8873359	0.9217854	0.6049155	1	1

Cuadro 5

MATRIZ DE COEFICIENTES DE IMPUESTOS

Impuestos indirectos sobre insumos intermedios.

0.02609271	0.00927169	0.04302224	0.01142232	0.06198542
0.03100813	0.02642276	0.0544105	0.08464675	0.07786656
0.07077605	0.0847894	0.06477257	0.15109543	0.03494243

Aranceles sobre importaciones de insumos intermedios.

0.09864865	0.09856397	0.0522732	0.07822343	0.20304183
0.18412406	0.19301372	0.11737921	0.16908213	0.1623951
0.07184092	0.09120176	0.02128764	0.2475998	0.17630854

Aranceles sobre bienes para demanda final.

0.19960747	0.02599094	0	0	0.01122613
0.01755896				

Impuestos indirectos sobre bienes para demanda final.

0	0.23217594	0	0	0.23464129
0.15044859				

Impuestos directos.

Hogares
0.0149613

Empresas.
0.0967199

Cuadro 6

MATRIZ DE COEFICIENTES DE TRANSFERENCIAS ENTRE AGENTES

Hogares.

0.0023745	0.000863	0.703528	0.00932577	0.540824
0.0670868	0.0334396	0.082037	-0.0037429	

Empresas.

0.0397277	0.0331493	0.0527707	0.0498411	1.0625478
0	0	0	0	

Gobierno.

0.00312753	0.0115543	0	0	0
0	0	0	0	

Cuadro 7

COEFICIENTES DE CAPITAL, EMPLEO Y SALARIOS

Coeficientes de capital.

2.2	1.9	2.2	2.2	2.2
2	2.2	2.2	2	2.2
1.8	2.2	2.2	2.2	2.2

Coeficientes de trabajo.

4.7064809	0.7930127	2.599307	0.3442448	1.3150212
0.5347152	0.6520362	0.9764638	1.8007508	1.8007516
1.0390298	1.3328505	0.3161876	5.4697431	3.136605

Salarios.

0.0666163	0.3457683	0.0383976	0.1723373	0.1894445
0.2972458	0.3266447	0.3412417	0.1720789	0.1794414
0.0134661	0.1803628	0.7996962	0.0622752	0.2341708

Oferta de capital para el primer año.

890000	400000	260000	750000	530000
550000	350000	170000	140000	300000
670000	600000	740000	570000	470000

Cuadro 8

DEMANDA FINAL NACIONAL PARA EL PRIMER AÑO

Inventario	Exportac.	Hogares	Empresas	Gobierno	Capital	
1	20428	103680	0	0	6769	21835
2	70730	4948	0	0	0	- 7403
3	29405	4740	0	0	0	3468
4	14603	172650	0	0	0	- 1652
5	21178	97658	0	0	1602	2471
6	14374	63100	0	0	0	4152
7	7209	16265	0	0	39961	5699
8	2298	27743	0	0	0	0
9	0	0	0	0	44841	0
10	0	0	0	0	91454	0
11	1618	142048	0	0	10988	475
12	27117	92844	0	0	0	0
13	4529	122814	0	0	0	0
14	0	188501	0	0	0	0
15	0	3564	0	159371	0	0

Cuadro 9

DEMANDA FINAL IMPORTADA PARA EL PRIMER AÑO

Inventario	Exportac.	Hogares	Empresas	Gobierno	Capital	
1	0	1964	0	0	0	2227
2	0	0	0	0	0	0
3	0	4669	0	0	0	850
4	0	6384	0	0	0	5
5	0	6484	0	0	2688	434
6	0	3668	0	0	0	425
7	0	6534	0	0	51646	1855
8	0	532	0	0	0	0
9	0	0	0	0	0	0
10	0	0	0	0	0	0
11	0	0	0	0	0	0
12	0	3024	0	0	0	0
13	0	0	0	0	0	0
14	0	207	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0	0

IV. Resultados

En esta sección se presentan los resultados de las simulaciones realizadas para llevar a cabo los análisis de la parte macroeconómica del informe de la Misión de Empleo[12].

Estos resultados, como los de todos los modelos de este tipo, no deben considerarse como "proyecciones" en el sentido de considerar que producen los valores más probables que puedan tomar las distintas variables. Son ejercicios comparativos en los cuales se analiza el resultado de aplicar una política específica. Esto es válido también para la simulación básica, que es en alguna medida arbitraria.

A. Continuación de las tendencias y las políticas actuales

Esta simulación tiene dos períodos distintos: el histórico, 1980-1985 y el de proyecciones 1986-2000; el primer período es común a todas las simulaciones. Los valores de los distintos parámetros, en particular los que tienen que ver con política

12. Son los mismos escenarios presentados en Misión de Empleo, *El problema laboral colombiano: Diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe final de la Misión de Empleo*, en Economía colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Separata Nº 10, agosto-septiembre de 1986.

fiscal y con política de comercio exterior, se ajustaron a sus valores históricos, con esto se obtuvo una simulación, que reproduce los grandes rasgos del período histórico; los resultados de las variables aparecen en el Cuadro 10, junto con los demás resultados de esta simulación.

El punto de partida lógico para cualquier análisis de políticas económicas hacia el futuro es estudiar qué pasaría si se mantienen las tendencias y las políticas actuales. Para tal propósito, se construyó un escenario a partir de 1985 en el cual se dejan inalteradas la tasa de cambio real, la política de control de importaciones y de promoción de exportaciones y los parámetros que determinan la inversión y la política fiscal. De otra parte, se supuso que la bonanza cafetera en curso duraría dos años. Las exportaciones del grano crecen así en un 70% en valor y 20% en cantidades físicas en 1986, permanecen en niveles altos en 1987 y retornan posteriormente a sus tendencias históricas —precios reales como los vigentes en 1985 y crecimiento anual de las exportaciones de 1%—. Parte importante de los ingresos de café se congelan durante la bonanza para gastarse posteriormente, tanto en defensa de los ingresos de los productores como en inversión. Las exportaciones de productos mineros crecen a un ritmo anual del 16% entre 1986 y 1990, tal como lo prevén los planes vigentes, y permanecen estables con posterioridad. Las exportaciones menores crecen a un ritmo anual del 7.5% en lo que resta de la década y 5% con posterioridad. Finalmente, a medida que disminuyan los excesos de oferta de trabajo y capital, se acelera gradualmente el crecimiento de la productividad total de los factores, hasta alcanzar un 1.5% en la década del noventa.

Los resultados de esta simulación se presentan en el Cuadro 10. Como se puede apreciar, la economía crece a tasas altas entre 1985 y 1990, aun cuando se presenta una disminución temporal en el ritmo de crecimiento en 1988 como consecuencia de la terminación de la bonanza cafetera. En la década de 1990, sinembargo, el ritmo de crecimiento disminuye apreciablemente, no sólo como consecuencia de la finalización del auge minero, sino de la escasez de capital en varios sectores de la economía, generada por inversiones insuficientes a lo largo del período de simulación.

El desempleo permanece alto durante casi todo el período analizado. Hasta mediados de la década del noventa, la tasa de desocupación supera el 10% y sólo a fines del siglo se aproxima de nuevo al 8%. El ingreso per cápita, después de aumentar a ritmos altos en la segunda mitad de la década del ochenta, regresa a niveles muy moderados de crecimiento. En efecto, el crecimiento del ingreso por habitante en la década del noventa en este escenario es muy inferior al de períodos de crecimiento económico satisfactorio en la historia del país (3.5% anual entre 1967 y 1974 y 3.2% entre 1967 y 1979) y apenas similar al aumento promedio entre mediados de los años cuarenta y fines de la década del setenta (2.3%), cuando el ritmo de crecimiento poblacional era muy superior.

Para impedir que la escasez de capacidad productiva frene el crecimiento económico en los años noventa e impida una mejoría más rápida y estable de la situación de empleo es necesario elevar las tasas de inversión típicas de los últimos años. De hecho, ninguna política, similar a las que se exploran más adelante, tendrá efectos positivos sobre la actividad económica si no se rompe previamente la restricción de capacidad prevista para la próxima década.

Cuadro 10

CONTINUACION DE TENDENCIAS

	1980	1985	1990	1995	2000
Producto Interno Bruto	1579.1	1743.3	2250.4	2699.7	3184.7
Tasa de crecimiento PIB		2.0	5.2	3.7	3.4
PIB per cápita	60.0	60.9	73.4	83.0	92.6
Tasa de crecimiento		0.3	3.8	2.5	2.2
Inversión/PIB	19.0	20.8	20.4	20.2	20.9
Tasa de desempleo urbano	9.7	13.8	10.4	10.0	8.5
Importaciones/PIB	15.6	13.8	13.9	13.8	13.8
Exportaciones/PIB	16.2	16.4	20.1	18.5	17.9
Tasa crec. importaciones		−0.4	5.5	3.5	2.9
Tasa crec. exportaciones		2.2	9.6	2.5	2.7

El Producto Bruto Interno está expresado en miles de millones de pesos de 1980, el PIB per cápita en miles de pesos de 1980 y las restantes cantidades en puntos porcentuales.

B. Simulación básica

En este escenario, que es con respecto al cual se van a realizar todas las comparaciones, es uno en el cual se mantienen los supuestos anteriores sobre política cambiaria, de comercio exterior, fiscal y de crecimiento de las exportaciones de café y de minerales energéticos, pero en el cual se eleva gradualmente la tasa de inversión, hasta alcanzar a fines del siglo poco menos del 24% del PIB. El aumento previsto, de cerca de 3 puntos de la producción nacional, no es muy diferente al que se presentó en el país entre mediados de los años sesenta y 1974, o al que han experimentado otras naciones en lapsos similares. Además este comportamiento de la inversión es consistente con los estudios sobre los determinantes de dicha variable, que asignan un papel central en su dinamismo al ritmo de actividad económica. Por último, los aumentos previstos en el ingreso por habitante permitirían elevar la tasa de ahorro de la economía para financiar los mayores niveles de inversión.

El mayor ritmo de acumulación de capital genera un efecto expansionista sobre la demanda agregada en el corto plazo y un impacto mucho más notorio sobre la capacidad de crecimiento de la economía en la década del noventa. Aunque se mantiene la reducción en el ritmo de crecimiento en 1988, como consecuencia de la terminación de la bonanza cafetera, y la baja posterior en 1990, cuando se termina la gran expansión minera, el ritmo de crecimiento del PIB permanece por encima del 4% hasta fines del siglo y el aumento en el ingreso por habitante se mantiene hasta el año 2000 a niveles cercanos a los más altos que ha experimentado el país en el pasado. En dólares de 1980 el ingreso per cápita al finalizar el siglo sería de US$2.150, similar al que tienen ahora países como Argentina y Portugal. Para lograr estas tasas de crecimiento es necesario, sinembargo, aumentar, no sólo la tasa de inversión, sino su destinación sectorial. En especial, la inversión pública, debe redistribuirse en parte de

los sectores de minería y servicios públicos, donde se han concentrado los esfuerzos en los últimos años, hacia la agricultura, el transporte y las comunicaciones. La inversión privada debe destinarse en mayor proporción al sector metalmecánico y a la construcción.

En estas circunstancias la tasa de desempleo baja a valores cercanos al 8% hacia el principio de la próxima década y continúa alrededor de ese valor por el resto del siglo. Este descenso de la tasa de desempleo es lento en los primeros años de la simulación, en 1986 y 1987 todavía está en niveles superiores al 13%. Esta lentitud en la disminución de la tasa de desempleo, aún frente a una economía en rápido crecimiento, se debe a varias razones; en primer lugar, como ya se mencionó, la oferta de trabajo urbana sigue creciendo a tasas muy altas, en segundo lugar el crecimiento económico está concentrado inicialmente en sectores o en tipos de crecimiento que no tienen una intensidad directa alta de mano de obra; en el sector cafetero el efecto principal es debido al aumento de precios y a una baja de inventarios, no por aumento de producción y el sector minero, donde si se tiene un aumento muy grande de producción, no es intensivo en mano de obra; por lo tanto los aumentos en el empleo son debidos principalmente a los efectos indirectos de un aumento en los ingresos públicos y privados y afectan la tasa de desempleo con un retraso.

En resumen, un escenario como el previsto en esta simulación básica es factible y reduce considerablemente el desempleo, sinembargo la reducción del desempleo es muy lenta y queda un nivel considerable de desempleo "estructural". Fuera de ello, según veremos en la sección siguiente, la alta dependencia de la economía colombiana del mercado cafetero internacional puede tornar frustrantes incluso estas expectativas moderadas si la bonanza termina antes de lo previsto en esta simulación. Es necesario, por lo tanto, explorar algunas alternativas de política que permitan una reducción más rápida del desempleo. Los resultados de esta simulación aparecen en el Cuadro 11.

Cuadro 11

SIMULACION BASE

	1980	1985	1990	1995	2000
Producto Interno Bruto	1579.1	1743.3	2271.5	2820.6	3468.2
Tasa de crecimiento PIB		2.0	5.4	4.4	4.2
PIB per cápita	60.0	60.9	74.1	86.7	100.8
Tasa de crecimiento		0.8	4.7	4.8	4.2
Inversión/PIB	19.0	20.8	21.2	21.8	23.7
Tasa de desempleo urbano	9.7	13.8	9.6	7.9	7.1
Importaciones/PIB	15.6	13.8	13.9	14.1	14.5
Exportaciones/PIB	16.2	16.4	19.9	17.7	16.4
Tasa crec. importaciones		−0.4	5.5	4.7	4.8
Tasa cre. exportaciones		2.2	9.6	2.5	2.7

El Producto Interno está expresado en miles de millones de pesos de 1980, el PIB per cápita en miles de pesos de 1980 y las restantes cantidades en puntos porcentuales.

C. Escenarios de simulación de política macroeconómica

Los frentes de acción del Estado para acelerar la reducción de la tasa de desocupación no son, por supuesto, ilimitados. Un primer conjunto de medidas podría estar dirigido a reducir radicalmente los costos laborales y prestacionales. Sin embargo, como se deduce de los estudios de la Misión de Empleo[13], el impacto posible de estas medidas es modesto. En primer término, una reducción del 10% sólo aumentaría el empleo urbano en el mediano plazo entre un 2% y un 3%[14]; en el más corto plazo, el impacto de un medida de esta naturaleza sería neutro o incluso desfavorable sobre la demanda de mano de obra, ya que prevalecería el efecto sobre la actividad económica de la menor demanda de los trabajadores. Se necesitaría así una reducción drástica de los salarios y otros costos laborales para llevar la tasa de desempleo a su componente "estructural" en un plazo mediano. Más aún, el principal efecto de esta medida sería el de reducir fuertemente la participación del trabajo en el Producto Bruto Interno, deteriorando así la ya muy desigual distribución del ingreso en el país. No es evidente, además, cuáles son los instrumentos con los cuales cuenta el Estado para llevar a cabo una política de esta naturaleza. Los estudios de la Misión[15] muestran que la capacidad reguladora del salario mínimo es débil: de hecho, la reducción muy significativa de los salarios mínimos entre 1963 y 1972 no tuvo el efecto esperado sobre otros salarios en la economía. Finalmente, las medidas dirigidas a reducir las prestaciones sociales sólo tendrían un alcance limitado, ya que el régimen prestacional cobija en la actualidad a menos del 30% de los trabajadores del país y aquél que regula las relaciones laborales en el sector privado a sólo una quinta parte de ellos.

Un segundo grupo de políticas macroeconómicas podría estar orientado a acelerar el crecimiento de las exportaciones menores y reducir el componente importado de la demanda final e intermedia, ya sea a través de reajustes del tipo de cambio o de las políticas selectivas de comercio exterior que el país ha venido utilizando desde hace mucho tiempo.

Finalmente, un tercer conjunto de medidas buscaría utilizar el gasto público para aumentar la actividad económica. Debe anotarse sobre este particular que la utilización de los mayores recursos fiscales generados por la expansión minera y por la reactivación de otros sectores de la economía ya está incorporada en las simulaciones anteriores. De esta manera, un efecto expansionista adicional sólo podría lograrse a través del gasto público deficitario o de una reorientación de la demanda estatal hacia

---

13. Ver Misión de Empleo, *op. cit.*, capítulos 3 a 6.
14. Ver Reyes, Alvaro y Bernardo Kugler, *Políticas económicas y empleo en América Latina: Un modelo estructural y algunos resultados preliminares para Colombia*, mimeo CCRP, 1984, Reyes, Alvaro, "Políticas económicas, niveles de actividad y empleo: un modelo estructural para Colombia", *Coyuntura económica*, 1985, Ocampo, José Antonio, Joaquín Bernal, Juan Luis Londoño y Leonardo Villar: *Costos laborales y empleo en la industria manufacturera colombiana*, informe de investigación, FEDESARROLLO, 1985, Guterman, Lía: Capítulo III de Ramírez, Manuel *et al. Política económica y desarrollo industrial, Colombia 1945-1982*, informe de investigación, CCRP 1984, Banco Mundial, *Colombia: Employment Issues*, memorando sin publicar, 1986.
15. Misión de Empleo, *op. cit.*, cap. 6.

tipos de gasto con mayores multiplicadores internos. En el primero de estos casos, existen limitaciones severas para financiar déficit superiores a los actuales. Además, los efectos de largo plazo de estas medidas pueden ser desfavorables, debido a la acumulación ya sustancial de deuda pública externa o interna. De esta manera, las posibilidades adicionales de acción se concentran en las políticas de composición del gasto, particularmente de la inversión.

El propósito de las próximas secciones es el de estudiar diversos escenarios de crecimiento de la economía colombiana. En primer término, se analizará el impacto de los desarrollos en el mercado internacional del café sobre el crecimiento y el empleo en el país. Posteriormente, se estudian los efectos de un manejo de los ingresos de divisas de los próximos años en el cual se revalúe el tipo de cambio o se adopten políticas de comercio exterior que tengan un efecto similar. Finalmente, se exploran los efectos de las dos políticas que han sido identificadas en los párrafos anteriores como de mayor impacto potencial sobre el crecimiento económico y el empleo. Para esto se realizan, en cada caso, proyecciones similares a las presentadas anteriormente, realizadas con ayuda de los modelos descritos en la sección II de este trabajo.

1. Escenarios de sensibilidad al mercado mundial del café

Los acontecimientos del mercado internacional del café y la política interna en materia cafetera constituyen factores de mucha importancia en el desarrollo económico colombiano. En este momento existe una gran incertidumbre sobre cuáles son los desarrollos más probables en el corto y mediano plazo en ese mercado, y por lo tanto sobre cuál es el efecto probable sobre la actividad económica y el empleo.

En el escenario básico se supuso que la situación actual de altos precios de café y de alta participación colombiana en el mercado mundial se mantiene durante dos años y que luego los precios bajan a su nivel normal de los últimos años y las exportaciones a la participación promedio del país en los últimos años en un mercado de lento crecimiento de la demanda mundial.

Hay versiones muy encontradas sobre estos puntos; últimos desarrollos han llevado a algunos analistas a afirmar que la situación actual sólo se presentará en 1986 y que al ser normal la cosecha brasileña para 1987 la situación futura será la de precios y exportaciones normales. Estas perspectivas se estudian en la simulación del Escenario 1, que sólo difiere del básico en la duración de la bonanza.

Otros mantienen, por el contrario, que la situación del mercado mundial es tal que el resultado más probable es el de un aumento permanente en dos o más puntos porcentuales de la participación de Colombia en el mercado, ya que las tendencias de la producción y el consumo mundial han tendido a generar una escasez relativa de cafés de calidad arábica, en los cuales se especializa Colombia; esta situación se estudia en la simulación del Escenario 2, que difiere del básico en que el aumento del volumen de las exportaciones colombianas es permanente, lo cual equivale a un aumento en tres puntos porcentuales en su participación en el mercado mundial; la situación de precios altos se mantiene únicamente por dos años y luego vuelven a niveles normales. Un resumen de los resultados de estas simulaciones se presentan en el Cuadro 12.

Cuadro 12

EL IMPACTO DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL CAFE

	Escenario 1				
	1980	1985	1990	1995	2000
Producto Interno Bruto	1579.1	1743.3	2198.2	2706.7	3310.7
Tasa de crecimiento PIB		2.0	4.7	4.2	4.1
PIB per cápita	60.0	60.9	71.7	83.1	96.2
Tasa de crecimiento		0.8	3.3	3.0	3.0
Inversión/PIB	19.0	20.8	20.0	20.4	22.2
Tasa de desempleo urbano	9.7	13.8	12.7	10.9	10.6
Importaciones/PIB	15.6	13.8	13.6	13.8	14.2
Exportaciones/PIB	16.2	16.4	19.3	17.7	16.5
Tasa crec. importaciones		−0.4	4.4	4.5	4.6
Tasa crec. exportaciones		2.2	8.2	2.5	2.7

	Escenario 2				
	1980	1985	1990	1995	2000
Producto Interno Bruto	1579.1	1743.3	2343.5	2977.4	3708.4
Tasa de crecimiento PIB		2.0	6.1	4.9	4.5
PIB per cápita	60.0	60.9	76.4	91.5	107.8
Tasa de crecimiento		0.8	4.7	3.7	3.3
Inversión/PIB	19.0	20.8	20.5	21.7	23.1
Tasa de desempleo urbano	9.7	13.8	7.8	6.1	6.4
Importaciones/PIB	15.6	13.8	13.7	14.0	14.8
Exportaciones/PIB	16.2	16.4	21.3	18.9	17.2
Tasa crec. importaciones		−0.4	5.8	5.4	6.0
Tasa crec. exportaciones		2.2	11.8	2.4	2.6

El Producto Bruto Interno está expresado en miles de millones de pesos de 1980, el PIB per cápita en miles de pesos de 1980 y las restantes cantidades en puntos porcentuales.

Los dos escenarios difieren considerablemente de la simulación base, mostrando así la sensibilidad tan grande que muestra el desarrollo de la economía colombiana con respecto al mercado cafetero. Estos efectos no son sólo de corta sino también de larga duración, presentándose efectos permanentes sobre la tasa de desempleo y sobre el Producto Interno Bruto.

En el Escenario 1, el PIB crece a una tasa promedio de 4.4% por año entre 1985 y 2000, mientras que en el 2 lo hace a 5.2% y en la simulación base a 4.7%. El ingreso per cápita crece a tasas de 3.1%, 3.9% y 3.4% por año en los tres casos en estudio. La diferencia en lo que respecta a empleo también es importante; en el Escenario 1, la tasa de desempleo no baja del 10%, aun con una tasa de aumento de productividad de los

factores menor que la de la simulación básica, en el Escenario 2 la tasa baja a niveles menores que los de la simulación básica, 7.8% en 1990 y 6% en 1995, a pesar de un mayor valor de la tasa de crecimiento de la productividad.

Dada la alta sensibilidad de la economía a los precios internacionales del café y la consuetudinaria incertidumbre que caracteriza dicho mercado, es necesario adoptar políticas que disminuyan la magnitud de este efecto. En el corto plazo, es conveniente aislar a la economía de las frustraciones de los precios internacionales del grano, a través de un ahorro directo sustancial de parte de los ingresos de divisas generados durante los años de la bonanza. El país ha venido acumulando una experiencia cada vez mayor en este frente. El acuerdo entre el Gobierno y el gremio cafetero en 1986 contempla mecanismos de este tipo, cuyas características principales están presentes en los escenarios analizados. Es conveniente, sinembargo, diseñar mecanismos más permanentes que permitan actuar ante fluctuaciones del precio del grano o de otros productos primarios que se comercializan internacionalmente. No obstante, en el largo plazo, la única garantía de una menor dependencia del café es un cambio en la estructura de nuestro comercio de exportación, que reduzca en forma permanente la participación del grano en la generación de divisas del país.

2. *Bonanza de divisas y revaluación del tipo de cambio*

La experiencia de muchos países, y la propia historia económica del país, indican que existe el peligro de que, como consecuencia del aumento de divisas provenientes de las exportaciones de café y productos minerales, se adopte una política de permitir, o inducir, la revaluación real del peso colombiano, o se implementen otras políticas de comercio exterior que tienen efectos similares (liberación masiva de importaciones, reducción de los aranceles y de los incentivos directos a las exportaciones) para prevenir las presiones inflacionarias que generan las bonanzas correspondientes. Este es uno de los mecanismos claves de lo que en la literatura económica reciente se conoce con el nombre de la "enfermedad holandesa"[16].

Para estudiar estos problemas se simularon dos escenarios, en el primero de ellos, Escenario 3, se revalúa el peso 10% por año en 1986 y 1987, como respuesta a la bonanza cafetera. En el segundo, Escenario 4, además de esta revaluación, se revalúa

16. Para un resumen de la literatura, un análisis de la situación colombiana en la pasada bonanza cafetera y unas recomendaciones de política económica, véase el documento elaborado para la Misión por John Cuddington "Bonanzas de productos básicos, estabilización macroeconómica y reforma comercial en Colombia", Ensayos de política económica, Banco de La República, próximo a aparecer. Ver también Peter Neary y Sweder van Wijnbergen (eds.) Natural Resources and the Macroeconomy, Basil Blackwell, 1986, en particular el artículo de Sebastián Edwards, "A Commodity Export Boom and the Real Exchange Rate: The Money Inflation Link". Para una controversia sobre la bonanza actual, véase *Debates de coyuntura económica*, FEDESARROLLO, 1986. El debate se resume también en José Antonio Ocampo "La política macroeconómica en el corto y el mediano plazo", Misión de Empleo, 1986.

5% por año en 1988, 1989 y 1990, como respuesta al superávit de balanza de bienes producido por el aumento de las exportaciones de productos minerales. El resumen de los resultados de estas simulaciones aparece en el Cuadro 13.

Como puede apreciarse, el efecto de estas políticas es reducir el ritmo de crecimiento en relación con el escenario base. Este resultado sólo se presenta lentamente: el impacto es casi imperceptible en los primeros años de la simulación; pero se manifiesta con severidad al finalizar las bonanzas respectivas. El efecto es mucho mayor en el Escenario 4, en el 3, los efectos negativos que se presentan una vez que termina la bonanza, están amortiguados por el aumento de las exportaciones de productos minerales y el efecto en el período 1985-1990 es muy pequeño. El Escenario 4 es el caso

Cuadro 13

BONANZA DE DIVISAS Y REVALUACION DEL TIPO DE CAMBIO

	Escenario 3				
	1980	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**
Producto Interno Bruto	1579.1	1743.3	2269.3	2749.4	3260.1
Tasa de crecimiento PIB		2.0	5.4	3.9	3.5
PIB per cápita	60.0	60.0	74.1	84.5	94.8
Tasa de crecimiento		0.8	4.0	2.7	2.3
Inversión/PIB	19.0	20.8	21.9	22.1	23.3
Tasa de desempleo urbano	9.7	13.8	9.6	10.0	12.5
Importaciones/PIB	15.6	13.8	14.7	14.6	14.7
Exportaciones/PIB	16.2	16.4	19.4	17.7	16.3
Tasa crec. importaciones		−0.4	6.0	4.0	3.9
Tasa crec. exportaciones		2.2	9.1	2.0	2.2

	Escenario 4				
	1980	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**
Producto Interno Bruto	1579.1	1743.3	2265.7	2717.0	3196.6
Tasa de crecimiento PIB		2.0	5.4	3.7	3.3
PIB per cápita	60.0	60.9	73.8	83.5	93.0
Tasa de crecimiento		0.8	3.9	2.5	2.2
Inversión/PIB	19.0	20.8	21.9	22.2	23.6
Tasa de desempleo urbano	9.7	13.8	9.8	11.1	14.2
Importaciones/PIB	15.6	13.8	14.3	14.4	14.7
Exportaciones/PIB	16.2	16.4	19.3	17.6	16.4
Tasa crec. importaciones		−0.4	6.0	3.9	3.7
Tasa crec. exportaciones		2.2	8.9	1.8	1.9

El Producto Bruto Interno está expresado en miles de millones de pesos de 1980, el PIB per cápita en miles de pesos de 1980 y las restantes cantidades en puntos porcentuales.

más típico de "enfermedad holandesa", en el cual al terminar el efecto de la expansión de ingresos de divisas no hay nada que lo substituya. En este escenario, el crecimiento del PIB por habitante se reduce en la década del noventa a sólo 26%, contra 36% en el escenario base; además, la tasa de desempleo, después de disminuir por debajo del 10% en 1990, aumenta de nuevo en la última década del siglo, hasta alcanzar en el año 2000 los niveles explosivos de los últimos años. En el Escenario 3, aunque el resultado no es tan dramático, la economía reduce su tasa de crecimiento en 0.5 puntos sobre 1990 y 1995 y en 0.7 puntos entre 1995 y 2000. La tasa de desocupación también aumenta en este escenario en los años noventa, hasta alcanzar a fines del siglo un 12.5%.

Los resultados de las simulaciones indican así, que el efecto principal de la "enfermedad holandesa" es el deterioro permanente de las condiciones de crecimiento de la economía. Esta conclusión es consistente con la experiencia del país en la última década, que indica que el efecto de las políticas externas adoptadas durante los años de la bonanza cafetera de la década del setenta fue interrumpir el proceso de cambio estructural en el frente externo, cuyos efectos sólo se hicieron visibles en la primera mitad de esta década. La experiencia indica también que, una vez efectuada la revaluación, no es una tarea fácil revertir el proceso. Así las cosas, los ejercicios de simulación y la experiencia del país señalan la inconveniencia de usar la tasa de cambio como instrumento para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos ante cambios temporales de la situación del comercio internacional. Es claro que estos cambios temporales inducen problemas importantes, especialmente en lo que toca al manejo monetario y a la distribución de las "ganancias extraordinarias"; estos problemas deben ser manejados con herramientas monetarias y fiscales y de control de cambios; dejando el manejo de la tasa de cambio para orientar la asignación de recursos hacia actividades de exportación y de sustitución de importaciones.

3. El papel del cambio estructural en el sector externo

El análisis de las secciones anteriores muestra, no sólo los efectos indeseables de una política cambiaria y de comercio exterior que busque compensar la abundancia de divisas generada por los sectores primarios, sino incluso la conveniencia de adoptar una política agresiva en el frente externo para acelerar el crecimiento de la economía en lo que queda del siglo y reducir más rápidamente la tasa de desempleo. Esta conclusión es aún más evidente en vista del creciente cuello de botella que ha representado la disponibilidad de divisas en los últimos años, de la incertidumbre sobre la magnitud de las bonanzas que experimentará el país en la década actual, de los problemas que se pueden presentar a comienzos de los años noventa, cuando termine la expansión prevista de las exportaciones mineras, y de la escasez y condicionalidad creciente de los créditos internacionales.

Para analizar los efectos de una política activa en el frente externo, se simuló el Escenario 5 (Cuadro 14), en el cual el tipo de cambio real se devalúa anualmente en un 3% a partir de 1987. Debe anotarse que resultados similares a los que se proyectan bajo este escenario podrían obtenerse si se adopta una política simultánea de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones, utilizando instrumentos selectivos de comercio exterior, o una combinación de dichos instrumentos con la tasa de cambio, tal como lo hizo el país durante los años sesenta y a comienzos de la década del setenta.

Como se ve en dicho cuadro, la política es efectiva en el mediano plazo, el PIB crece a una tasa de 5.7% por año entre 1985 y 2000, sustancialmente superior a la del escenario base; el PIB per cápita crece a 4.4% por año alcanzando niveles cercanos a US$2.500 dólares de 1980 al final del siglo, un incremento del 15% con respecto al escenario base; la tasa de desempleo también desciende más rápidamente, a pesar de que la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores es de 2% por año a partir de 1990. Sinembargo el efecto de la política no es muy rápido, la tasa de desempleo en 1990 es menos de medio punto inferior a la de la simulación básica y algo similar sucede con las demás variables. Como lo muestran todos los casos estudiados, la tasa de cambio es una variable a la cual no hay una respuesta rápida, aun cuando el efecto permanente de sus variaciones es muy importante.

Cuadro 14

CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR EXTERNO

	Escenario 5				
	1980	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**
Producto Interno Bruto	1579.1	1743.3	2281.4	2953.9	4000.7
Tasa de crecimiento PIB		2.0	5.5	5.3	6.3
PIB per cápita	60.0	60.9	74.4	90.8	116.3
Tasa de crecimiento		0.8	4.1	4.0	5.1
Inversión/PIB	19.0	20.8	21.1	21.5	22.1
Tasa de desempleo urbano	9.7	13.8	9.3	7.5	4.5
Importaciones/PIB	15.6	13.8	13.8	13.9	14.0
Exportaciones/PIB	16.2	16.4	20.6	19.0	19.5
Tasa crec. importaciones		−0.4	5.5	5.4	6.4
Tasa crec. exportaciones		2.2	9.9	4.2	6.8

El Producto Bruto Interno está expresado en miles de millones de pesos de 1980, el PIB per cápita en miles de pesos de 1980 y las restantes cantidades en puntos porcentuales.

4. El efecto de los cambios en la composición de la inversión pública

Los análisis macroeconómicos tradicionales dan una gran importancia a la inversión como fuente de reactivación económica. Sinembargo, en países que importan una parte importante de sus bienes de capital, los efectos de corto plazo sobre la actividad económica dependen no sólo del monto total de la inversión, sino también del mayor o menor contenido nacional de dicho gasto. Este hecho tiene una gran importancia en las circunstancias actuales, ya que la inversión pública, en los últimos

años, ha estado dedicada a obras que, como las centrales hidroeléctricas, las obras de minería de carbón y la infraestructura para la explotación y el transporte de petróleo, son muy intensivas en maquinaria y servicios importados. Aunque este tipo de inversiones seguirá jugando un papel crítico en el desarrollo del país, existe la posibilidad, una vez terminados los grandes proyectos de inversión que se están ejecutando, de modificar parcialmente la composición de la inversión pública, dándole más énfasis a sectores como el agropecuario y el de acueductos y alcantarillados y manteniendo y aun ampliando los esfuerzos que ha venido realizando el país en el de vivienda, estos sectores son más intensivos en insumos nacionales y por lo tanto su efecto multiplicador es mayor; de otra parte, las inversiones correspondientes tienen efectos notorios sobre el bienestar de la población. Un margen de acción adicional lo proporciona la posibilidad de adoptar una política mucho más agresiva de compras nacionales por parte del Estado. De hecho, existe evidencia muy amplia sobre las desventajas que enfrentan las compañías nacionales en las licitaciones internacionales que realiza el Gobierno colombiano, asociados a la escasez de recursos de crédito para financiar la compra de bienes de capital colombianos, la exigencia de que los licitantes nacionales coticen en moneda nacional (con lo cual tienen que incorporar el efecto esperado de la devaluación de sus ofertas), la exención arancelaria que continúa beneficiando a la mayor parte de las entidades públicas y la inadecuada desagregación tecnológica entre otros factores.

Para analizar los efectos posibles de cambios en la composición de la inversión pública y de una política más activa de compras nacionales del Estado, se diseñaron dos escenarios. En el primero de ellos (Escenario 6), se reduce en un 10% el coeficiente de compra de bienes de capital en la composición de la inversión pública y se aumenta en el monto correspondiente el de construcción de obras públicas. En el Escenario 7 se simula además una política de compras nacionales de bienes de capital, se disminuye en 10% el coeficiente de importaciones y se aumenta en la magnitud correspondiente el coeficiente de compras nacionales. Los resultados principales aparecen en el Cuadro 15.

Aunque el crecimiento a largo plazo en estas simulaciones es inferior al del escenario de la devaluación (Escenario 5), sus efectos sobre el empleo en el corto y en el largo plazo son mucho más notorios. En el Escenario 6, la economía crece a un ritmo ligeramente superior al de la simulación base y, ante todo, hay una mejora sensible del empleo en 1990 (cerca de un punto de la tasa de desempleo), que tiende a ampliarse en la década siguiente (más de tres puntos en el año 2000). Estas diferencias son aún más marcadas en el Escenario 7. En este caso, la economía crece a un ritmo anual del 5.7% en la segunda mitad de los años ochenta, tasa mayor que en todas las simulaciones anteriores, y la tasa de desempleo se reduce al 8.3% en 1990. Aunque la economía crece más lentamente, en los años noventa o en el período 1985-2000 como un todo en comparación con el escenario de devaluación real, sus efectos sobre el empleo son, sinembargo, superiores.

Cuadro 15

CAMBIOS EN LA COMPOSICION DE LA INVERSION PUBLICA

	Escenario 6				
	1980	1985	1990	1995	2000
Producto Interno Bruto	1579.1	1743.3	2292.1	2865.1	3381.1
Tasa de crecimiento PIB		2.0	5.6	4.6	4.6
PIB per cápita	60.0	60.9	74.8	88.1	104.1
Tasa de crecimiento		0.8	4.2	3.3	3.4
Inversión/PIB	19.0	20.8	21.1	21.8	24.0
Tasa de desempleo urbano	9.7	13.8	8.7	6.3	3.9
Importaciones/PIB	15.6	13.8	13.5	13.8	14.2
Exportaciones/PIB	16.2	16.4	19.7	17.4	15.9
Tasa crec. importaciones		−0.4	5.0	5.1	5.4
Tasa crec. exportaciones		2.2	8.2	2.5	2.7

	Escenario 7				
	1980	1985	1990	1995	2000
Producto Interno Bruto	1579.1	1743.3	2313.8	3024.1	4120.7
Tasa de crecimiento PIB		2.0	5.8	5.5	6.4
PIB per cápita	60.0	60.9	75.5	92.9	119.8
Tasa de crecimiento		0.8	4.4	4.2	5.2
Inversión/PIB	19.0	20.8	21.0	21.5	22.4
Tasa de desempleo urbano	9.7	13.8	7.9	5.2	3.1
Importaciones/PIB	15.6	13.8	13.4	13.6	14.0
Exportaciones/PIB	16.2	16.4	19.5	16.5	13.8
Tasa crec. importaciones		−0.4	5.0	5.1	5.4
Tasa crec. exportaciones		2.2	9.6	2.5	2.7

El Producto Bruto Interno está expresado en miles de millones de pesos de 1980, el PIB per cápita en miles de pesos de 1980 y las restantes cantidades en puntos porcentuales.

5. *Combinación de las estrategias anteriores*

Una combinación de las dos estrategias anteriores ofrece amplios elementos de complementariedad: mientras los cambios en la composición de la inversión pública tienen efectos más rápidos y un impacto mucho mayor sobre el empleo en el largo plazo, la estrategia de cambio estructural en el sector externo permite mantener altos ritmos de crecimiento económico hasta finales del siglo.

Esta situación se estudia en el Escenario 8 (ver Cuadro 16). Como era de esperarse es el escenario que ofrece una menor tasa de desempleo tanto en el mediano como en el largo plazo, y el que ofrece las mejores tasas de crecimiento económico. El crecimiento

del PIB entre 1985 y 2000 es de 5.9%, el del PIB per cápita es 4.6%, siendo equivalente a US$2.414 y siendo 25% superior al valor de esta variable en la simulación básica. El desempleo tiene los menores valores de todas las simulaciones a lo largo de la trayectoria completa. Los niveles de desocupación son, sinembargo, superiores al 10% durante los próximos tres años, reflejando la dificultad que existe para reducir en un período corto el deterioro en el mercado de trabajo generado por seis años de lento crecimiento económico.

Cuadro 16

COMBINACION DE LAS ESTRATEGIAS ANTERIORES

	Escenario 8				
	1980	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**
Producto Interno Bruto	1579.1	1743.3	2313.8	3024.1	4120.7
Tasa de crecimiento PIB		2.0	5.8	5.5	6.4
PIB per cápita	60.0	60.9	75.5	92.9	119.8
Tasa de crecimiento		0.8	4.4	4.2	5.2
Inversión/PIB	19.0	20.8	21.0	21.5	22.4
Tasa de desempleo urbano	9.7	13.8	7.9	5.2	3.1
Importaciones/PIB	15.6	13.8	13.3	14.0	14.2
Exportaciones/PIB	16.2	16.4	19.8	18.6	18.8
Tasa crec. importaciones		−0.4	5.6	6.6	6.7
Tasa crec. exportaciones		2.2	9.9	4.2	6.6

El Producto Bruto Interno está expresado en miles de millones de pesos de 1980, el PIB per cápita en miles de pesos de 1980 y las restantes cantidades en puntos porcentuales.

Contenido

Parte IV. Aspectos particulares del mercado de trabajo 7

Cap. 10. Sector informal: entronque económico y desconexión jurídico-política con la sociedad moderna, **Hugo López, Oliva Sierra y Martha Luz Henao** 9

Cap. 11. Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia. **Jorge Iván González** 33

Cap. 12. Formas de empleo no sujetas al régimen laboral: empleo temporal y subcontratación. **Alberto Corchuelo** 67

Parte V. El marco institucional 113

Cap. 13. Seguridad social y empleo. **Hernando Gómez Buendía y Ariel Cifuentes** 115

Cap. 14. Las carreras laborales y el sindicalismo en el sector público. **Jaime Lopera Gutiérrez** 140

Cap. 15. Sindicalismo y empleo en Colombia. **Rocío Londoño, Orlando Grisales y Alvaro Delgado** 158

Cap. 16. Legislación laboral y generación de empleo. **Carlos Vicente de Roux** 188

Cap. 17. El régimen prestacional del sector privado. **José Antonio Ocampo** 213

Cap. 18. Obstáculos a la creación de empleo: el punto de vista de los empresarios. **Fanny Kertzman** 239

Parte VI. Modelo y proyecciones de la Misión 249

Cap. 19. Modelo de proyecciones económicas. **Manuel Ramírez Gómez** 251