

# GLOBALIZACIÓN, REFORMA LABORAL Y EMPLEO: BALANCE DE LOS NOVENTA

BEETHOVEN HERRERA VALENCIA\*

## 1. LA REFORMA LABORAL DE 1990

Los primeros años de la década de los noventa significaron para Colombia la introducción de cambios importantes en su organización política y económica, que se plasmaron en un conjunto de reformas enmarcadas dentro del ideario neoliberal y como condición para la negociación de créditos externos con los organismos multilaterales. Las reformas incluían tres temas en lo fundamental: apertura económica, privatización de empresas públicas y flexibilización del mercado laboral.

En particular, la flexibilización del mercado laboral fue una de las primeras iniciativas del modelo de internacionalización de la economía que se desarrollaron a principios de esa década, lo que hace interesante el análisis de la evolución de las reformas y sus implicaciones. Se puede contrastar la evidencia empírica con los propósitos originales de la re-

forma, en la perspectiva de los resultados en materia de desempleo, temporalidad del empleo, calificación de la mano de obra, y su productividad.

### 1.1. El marco institucional previo a la reforma

El mercado laboral ha sido objeto de una regulación especial, en razón de sus implicaciones sociales, y en especial por tratarse de un factor productivo, determinante en la dinámica económica. A juicio de los promotores de la apertura económica, la legislación colombiana vigente hasta 1990 era demasiado rígida para lograr los objetivos de adecuación a los cambios tecnológicos y las estrategias de adaptación a las condiciones del mercado internacional.

La perspectiva implícita en toda la argumentación reposaba en el supuesto de que los costos laborales en el país eran demasiado elevados y dificultaban una

\* Profesor de Economía Internacional II en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

mejor competitividad con el exterior. En ese orden de ideas, las reformas introducidas se orientaban a reducir el costo laboral de las empresas y a facilitar el libre despido, sin necesidad de probar justa causa por parte de las empresas.

En concreto, a la rigidez del mercado laboral se atribuyó la grave crisis de desempleo que afectó a Colombia a mediados de los años ochenta y que llevó al gobierno a contratar la Misión de Empleo dirigida por el profesor Chenery. Ella recomendó flexibilizar los sistemas de contratación laboral.

La reflexión sobre la crisis de 1986 evidenció algunas limitaciones de la legislación colombiana en materia laboral, que “venía propiciando la rotación acelerada de los trabajadores formales, fomentando diversas formas de contratación temporal y entorpeciendo, en última instancia, la ocupación estable de la fuerza de trabajo por parte del sector formal de la economía” (Lora, 1991). Se encontró que el 33% de la fuerza laboral se desvinculaba de las empresas cada año y que más de cien mil empleados próximos a cumplir diez años de trabajo eran despedidos, con lo cual la antigüedad promedio en una empresa era de 4.5 años (Garay, 1998).

Específicamente, los elementos del Código Sustantivo del Trabajo que se consideraron limitantes para la creación de nuevos empleos y de una mayor estabilidad eran los siguientes:

- Doble retroactividad: Cuando no se realizaran retiros parciales, la retroactividad de las cesantías equivalía al aumento del salario nominal del trabajador más un interés del 12% anual, por el hecho de haber dispuesto de las cesantías de los trabajadores en el período. Si el trabajador realizaba retiros parciales de las cesantías, se generaba un sobrecosto para las empresas, ya que debían reconocer el aumento del salario nominal sobre esos derechos retirados sin haber dispuesto de ellos.

Como quiera que los retiros parciales aumentaban con la antigüedad, el sistema castigaba la estabilidad del trabajo, porque contenía un incentivo al despido de personal, con el fin de no acumular cesantías. En términos de salarios pagados como cesantías, esta norma significaba que un trabajador de un año de antigüedad recibiera en promedio 1.29 salarios al año, mientras que trabajadores de 20 años de antigüedad, recibían 4.27 salarios.

- Cláusula de acción de reintegro: Esta cláusula se creó para garantizar la estabilidad de los trabajadores antiguos, pues a través de ella aquellos que contaban con más de diez años de antigüedad podían demandar a la empresa en caso de despido, por una acción de reintegro y por el pago de una pensión-sancción. La filosofía era que el despido después de varios años de trabajo fomentaría la indignancia, por la dificultad para aprender otro oficio. El efecto

fue el contrario, pues se estimuló el despido al aproximarse el trabajador a los 10 años de antigüedad.

- Fomento del empleo temporal y subcontratación: Aunque el propósito de la legislación era estimular el empleo permanente, la tendencia en las empresas era a flexibilizar la contratación, reducir costos laborales, y ajustar el empleo a los ciclos de la producción, con la consecuente inestabilidad y deterioro de la remuneración.
- Debilitamiento del movimiento sindical: Como efecto de la marcada inestabilidad, la sindicalización de los trabajadores disminuía progresivamente, por lo que el movimiento sindical se debilitó notoriamente. En 1984 el 9.3% de los trabajadores estaba afiliado a sindicatos y en 1990, esa proporción solo llegaba a 7.8%.

Los defensores de la flexibilización laboral atribuían la escasa competitividad del país a un supuesto elevado costo laboral cuando en realidad este solo representa alrededor del 15% de los costos totales. En cambio los pasivos financieros de las empresas pesaban más, por las elevadas tasas de interés que imperaron tras la adopción de la apertura económica. Ello explica que en todas las encuestas los empresarios consideren a las cargas financieras la primera causa de la severa crisis que ha azotado a las empresas.

## 1.2. Flexibilización del mercado laboral

La propuesta de una reforma laboral se fundó en el supuesto de que un modelo sustitutivo de importaciones poco se preocupa por la productividad del trabajo y la calidad del producto, o por los altos precios que los consumidores pagan. Se suponía que bajo dicho modelo, el empleo se mantenía trasladando los costos a los precios. Una legislación de tipo tutelar como la vigente buscaba entonces mejorar las condiciones de trabajo y la estabilidad del empleo en un sistema de producción que necesitaba el aumento del poder adquisitivo de los asalariados y la contratación a largo plazo.

Con la internacionalización de la economía y la desregulación interna, la producción nacional debe competir con la producción mundial y adquiere mayor importancia el aumento de la productividad. Los defensores de tal concepción se ocupan poco de analizar las distorsiones (cuotas, subsidios) existentes en el mercado mundial y privilegian la flexibilización laboral como vía para competir en el nuevo contexto económico mundial. Tampoco tienen en cuenta que en el promedio regional, los costos laborales nunca superan el 15% del total de los costos de las empresas. Los mayores costos corresponden a cargas financieras y e impuestos. Por ello, pese a la flexibilización que ha abaratado el costo de la nómina, las exportaciones no han crecido como se prometió.

En esa lógica, una regulación del mercado laboral que garantice la estabilidad de los trabajadores se percibe como un freno a la competitividad de las empresas y como un factor de incertidumbre respecto de su supervivencia. Se entiende en esa lógica que la protección de los que están empleados reduce los incentivos para generar nuevos puestos de trabajo. Pero podría argumentarse, por el contrario, que los sobrecostos de origen legal, en la práctica, terminan siendo pagados por los mismos trabajadores a través de menores salarios, y que por lo tanto el efecto de la legislación laboral sobre la demanda de trabajo en el largo plazo es nulo.

Otro argumento a favor de la flexibilización, según el cual una legislación protectora aumenta el poder de negociación de los trabajadores ya contratados y les permite obtener mayores salarios a cambio de menores niveles de ocupación, encuentra su contrapartida en la “Teoría de los Contratos Implícitos”: para esta, la mayor protección disminuye los riesgos para los trabajadores y los induce a aceptar menores salarios con efectos positivos sobre el empleo.

De otro lado, existe la creencia de que la rigidez laboral aumenta los costos de las empresas y, al reducir la tasa de ganancias, afecta la inversión y el crecimiento. Pero las políticas de flexibilización aplicadas en Colombia y en la región han coincidido con niveles elevados de tasas de interés y con ciclos recesivos que han provocado una disminución de la demanda.

Al final, parece más realista explicar las dificultades de las empresas por los elevados costos financieros y la recesión económica, que a causa de los costos laborales.

O si no, ¿cómo explicar la caída en la actividad de la construcción entre 1998 y 2000, si en esa actividad la relación laboral es absolutamente flexible? Los trabajadores de ese ramo son enganchados al iniciarse la semana y liquidados al finalizar la misma o al término de la obra, sin que exista estabilidad, ni afiliación a seguridad social, ni al sistema de riesgos profesionales y sin hacer por ellos aportes parafiscales. Pero el área construida que había aumentado aceleradamente cuando los dineros del narcotráfico se lavaban en el sector construcción, pagándose precios exorbitantes por la tierra y los inmuebles, se derrumbó cuando se restableció la extradición, se aprobó la ley de extinción de dominio y varios líderes fueron capturados o muertos. Ello coincidió con la recesión general de la economía y la elevación del desempleo, por ende, con una menor demanda por vivienda. Todo ello, sumado al elevado costo de los créditos para los constructores, explica mejor la caída de esa actividad que la supuesta rigidez laboral, inexistente en tal sector.

La reforma laboral se elaboró con el fin de corregir los supuestos problemas de rigidez laboral mencionados, que le restarían competitividad a las empresas debido a las distorsiones de los costos laborales, la poca flexibilidad en la contratación, la débil generación y estabilidad del empleo

y la tendencia al debilitamiento del movimiento sindical.

### 1.3. Reforma laboral con resultados inciertos

La reforma laboral colombiana ha reducido, sin duda, el costo de adaptación de las empresas, y además el de manejo de una planta de personal dada. La reducción arancelaria bajó el costo de las importaciones de equipo y ello pudo estimular el reemplazo de trabajadores por equipos, aunque parece ser que el proceso de reconversión no se desarrolló con la profundidad deseada y de ello da cuenta el lento crecimiento de la productividad.

Aunque resulta difícil medir con exactitud el efecto de la reforma, el advenimiento de elevadas tasas de desempleo tras su implementación permitiría pensar que las condiciones macroeconómicas internas y/o el comportamiento del sector externo anularon los efectos buscados; o bien, que la normativa laboral no tenía el grado de incidencia en el comportamiento del empleo que sus reformadores le atribuyeron.

La reforma laboral se acompañó de cambios profundos en la Constitución y en las instituciones de comercio exterior. Coincidió con la liberación financiera y cambiaria, y con el aumento de la carga fiscal.

Para algunos autores la reforma laboral de 1990 ha contribuido a flexibilizar el mercado de trabajo, aumentando la velocidad con la que el empleo se ajusta a

cambios en la producción (Farné y Vivas, 1996) o acentuando la fluctuación cíclica del desempleo. Hay quienes encuentran, por ejemplo, que la reforma laboral es responsable de una cuarta parte de la caída del empleo en Colombia, desde finales de los años ochenta y mediados de los noventa. (Kugler, 1999)

Para otros autores, la reforma laboral ha evitado una severa reducción en el empleo industrial, pues de mantenerse las tendencias de los años ochenta, la demanda laboral habría sido hasta 28% menor de lo que fue realmente. (Lora y Henao, 1995). Pero esta conclusión parece demasiado optimista pues el ejercicio realizado recoge el efecto de todas las reformas aplicadas al comienzo de los años noventa y no sólo las de la reforma laboral.

En suma, para el caso colombiano, como para todos los países, existen serias dificultades para precisar los efectos de los cambios laborales en el nivel de ocupación. Si se trata de estimar el probable ahorro que ha significado para las empresas el mayor uso de trabajadores temporales y se suma a la cifra resultante un 5% de reducción en los costos laborales totales, que es una estimación del impacto de la reforma sobre la nómina de las empresas, y a este valor se le aplica una elasticidad empleo-costos laboral promedio, tendríamos un valor aproximado del efecto total que la reforma laboral pudo haber ejercido sobre el empleo urbano colombiano.

Según el sector de actividad considerado, los trabajadores temporales tienden

a ser pagados entre un 25% o 30% menos que los trabajadores permanentes; esta diferencia parece mantenerse constante en los últimos años, a excepción de los sectores de construcción y servicios, donde la diferencia es mayor. Para los mercados laborales de Argentina, Colombia, Chile y Perú, el trabajador con contrato laboral representa un costo 34% inferior al contratado por período indefinido (Tockman y Martínez, 1999).

Si se asume que la reforma laboral incrementó la incidencia de la temporalidad ocupacional entre un 3% y 4%, resultantes de comparar el máximo valor alcanzado por la temporalidad antes y después de 1990 (21.8% en septiembre de 1985 y 25.5% en septiembre de 1998) y habida cuenta de que los trabajadores temporales cuestan 75% del costo de los trabajadores a término indefinido, la disminución total de los costos laborales agregados sería del 1%. (Farné, 1999).

En resumen, con una estimación conservadora, se puede suponer que *la reforma laboral de 1990 logró bajar los costos de la mano de obra asalariada en 6% para el conjunto de la economía*; ello pudo en efecto presentarse y si se aplica una elasticidad de -0.5, el aumento de la demanda de trabajo debió ser de 3%, de modo tal que para 1991 el impacto de la reforma en la generación de nuevos empleos en el sector asalariado formal pudo ser de 55.000 en las siete áreas metropolitanas, en donde los 2.500.000 trabajadores (70%) están cubiertos por la ley.

#### 1.4. Efectos de la reforma laboral

Si buscamos establecer los impactos de la reforma laboral, debemos contrastar los objetivos que se trazó con los resultados observados. Este apartado busca algunos aspectos que al respecto resultan relevantes, correspondientes a los costos laborales, el comportamiento de los salarios y los niveles de sindicalización.

##### Costos Laborales:

Con la información disponible no es fácil cuantificar el monto preciso de la disminución en los costos laborales. Existe apenas una estimación del ahorro que pudo derivarse de la eliminación de la doble retroactividad de las cesantías. En todo caso, la jornada de 36 horas y la posibilidad de postergar por diez años el reconocimiento de la unidad de empresa, han encontrado poca acogida, pues sólo pueden ser aplicadas en algunas actividades.

La jornada de 36 horas no se aplica sino en el caso de procesos productivos continuos y la unidad de empresa sólo puede ser aplicada, previo concepto favorable del Ministerio de Desarrollo. El salario integral, por su parte, permite pagar el total de la remuneración sin dejar pendientes pasivos laborales, sólo cobija a los empleados que devengan más de 10 salarios mínimos, una pequeña proporción de los asalariados.

Determinar el impacto de la Ley 50 de 1990, sobre los costos laborales, es tarea

compleja: las modificaciones adoptadas se superponen a las normas introducidas con la reforma de seguridad social, Ley 100 de 1994, y la reforma al Servicio Nacional de Aprendizaje, que también afectaron los costos laborales de las empresas. Sin embargo, la sensación entre empresarios es que la relativa disminución de los costos laborales proveniente de la reforma laboral, especialmente de la eliminación de la retroactividad de las cesantías y de la acción de reintegro, luego terminó rebasada por el aumento de las cotizaciones de la seguridad social a cargo de los empleadores.

Antes de la ley L00 de 1993, las contribuciones a la seguridad social constituían el 13.5% de los salarios; al empleador le correspondía el 9% y a los

trabajadores el 4.5% restante. Con la reforma del régimen de seguridad social, el pago para pensiones y para salud se incrementó. Por su parte, la reducción de los costos laborales debida a la eliminación de la doble retroactividad de las cesantías se ha calculado en aproximadamente 4.2%.

Las mayores reducciones en costos laborales provinieron del pago de cesantías mientras que el mayor incremento se originó en las contribuciones adicionales a la seguridad social en salud y en pensiones.

#### Comportamiento de los salarios:

Si se observa la evolución de los índices de salarios reales entre 1990 y 1997 para

**Tabla 1. Cargas legales sobre la nómina**  
(% de los salarios básicos)

Tipo de cargo	Antes de ley 50/90 y Ley 100/94	Después de ley 50/90 y Ley 100/93
Salarios Diferidos	22.5% -30.82%	22,50%
Prima de navidad	8,33%	8,33%
Vacaciones	5,83%	5,83%
Cesantía	8.33% - 16.66%	8,33%
<b>Contribuciones a la Seguridad Social</b>	<b>11.0% - 12.5%</b>	<b>19.20% - 21.38%</b>
Pensiones	5,33%	10.12% - 10.88%
Salud	4,67%	8%
Atepl	1.0% - 2.5%	1.0% -2.5%
<b>Contribuciones Parafiscales</b>	<b>9%</b>	<b>9.0% - 10.0%</b>
Sena	2%	2.0% - 3.0%
ICBF	3%	3%
Subsidio familiar	4%	4%
<b>Total</b>	<b>42.50% - 52.32%</b>	<b>50.07% - 53.88%</b>

Fuente: Reyes 1997.

los asalariados, se encuentra que los salarios de empleados en la industria manufacturera crecieron aceleradamente, mientras que los salarios de los obreros crecieron moderadamente; quizás por la menor demanda de este tipo de trabajadores, a causa de su reemplazo por maquinaria.

El salario real en la construcción que estuvo deprimido entre 1990 y 1993, tuvo un crecimiento importante entre 1994 y 1995 cuando el sector estuvo en auge y tras una pausa en 1996, volvió a crecer en 1997. Sin embargo la severa contracción de la actividad constructora en los años 1998 y 1999 afectó el nivel de empleo y remuneración en el sector. El salario mínimo legal se mantuvo estable entre 1991 y 1997 después de haber caído 2.6% en 1991. Comparado con los salarios de los demás sectores, la política de salario mínimo ha sido pasiva (OIT, 1998).

Los defensores de la liberalización de mercados sostienen que mientras ha aumentado la volatilidad en la demanda de las empresas, la existencia del salario mínimo legal introduce una rigidez, pues por debajo del mismo no se le puede pagar a nadie. Sin embargo no discuten, en qué proporción ese salario asegura a sus receptores el acceso a la canasta básica de bienes y servicios.

Los ingresos laborales urbanos han crecido más en los sectores de servicios y menos en los sectores de industria, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, comunicaciones y construcción.

Si se analizan los ingresos laborales

urbanos con respecto a la escolaridad, se observa que los salarios de las personas con 12 o más años de educación (post-secundaria) han crecido más que los de las personas con secundaria completa o menos; y los ingresos laborales de las mujeres en las ciudades han crecido más que los de los hombres.

Al parecer, el proceso de apertura y globalización de la economía ha estimulado a las empresas a mejorar su productividad, aumentando la demanda por trabajadores más calificados.

El premio en remuneración a los trabajadores que poseen alguna educación secundaria está descendiendo, pues estas personas tienen problemas para conseguir buenos empleos. Lo mismo sucede con quienes han cursado la educación secundaria completa, de donde parece deducirse que hay un desajuste entre el tipo de educación secundaria recibida y las exigencias del mercado.

Un hecho destacable es el mayor premio a los trabajadores con alguna educación post-secundaria o universitaria completa; lo cual podría explicarse por una creciente escasez de dichos trabajadores en el mercado.

En el nuevo orden económico instaurado a partir de 1990, la apertura comercial y financiera trajo la revaluación de la tasa de cambio y elevó la participación del sector público en el PIB, modificando los precios relativos de los bienes exportables y no exportables a favor de estos últimos. Se introdujo entonces una gran diferen-

cia entre la tendencia de inflación medida por el índice de precios al consumidor utilizado para estimar el salario real que recibe el trabajador; y la tendencia del índice de precios al productor, con el cual se mide el costo laboral de la mano de obra para las empresas.

Lo anterior introdujo un cambio en las tendencias de los costos laborales para las empresas (medidas en unidades de producto) y la tendencia de los salarios reales calculados respecto del índice de precios al consumidor. En el período 1990-1997, los costos reales en la industria manufacturera, deflactados por el índice de precios al productor se mantuvieron estacionarios cuando la inflación del IPC fue muy similar al del IPP (1984 -1991); pero los costos en la industria comenzaron a crecer rápidamente a partir de 1992 cuando el IPC crece con más prisa que el IPP.

Si se analiza la remuneración real que recibe el trabajador ( $R/IPC$ ), ésta creció 14.2% entre 1990 y 1997, a un ritmo de 1.9% anual. Pero si dicha remuneración se corrige por el crecimiento de la productividad laboral ( $R/IPC/(Q/E)$ ) en el mismo período este indicador decreció 13%. Como esta remuneración real incluye el factor prestacional de las empresas (comprendidos los efectos de las leyes 50 del 90 y 100 de 1993), no puede afirmarse que el salario de mercado ni los costos de las referidas reformas son los responsables de los mayores costos para las empresas.

Si no se origina en el mercado de trabajo la principal causa del encarecimiento

de la mano de obra para las empresas, éste pudo ocurrir por el cambio en los precios relativos de los bienes exportables y no exportables a causa de la revaluación. El incremento acumulado del 41.2% en el IPC respecto al IPP significó un encarecimiento del costo laboral real para las empresas ( $R/IPP$ ) del 61.3% para el período comprendido entre 1990 y 1997; pero si se descuenta el aumento de la productividad media del trabajo en ese período, el costo laboral unitario tuvo un crecimiento acumulado de 22.8% entre en el mismo período, lo cual equivale a un aumento en el costo laboral real para las empresas manufactureras de cerca de 3% anual.

Este aumento de costos laborales que pudo generar presiones inflacionarias se enfrentó a las limitaciones del alza de precios después de la apertura de 1990. Aquí podría encontrarse una explicación de la menor demanda por trabajo y la mayor tendencia a la sustitución por capital, en períodos de bajas tasas de interés (1993-1994).

En condiciones de economías globalizadas, es la comparación de salarios expresados en dólares lo que determina la competitividad de la producción nacional frente a terceros, tanto en el mercado interno como en el mercado mundial. Los costos laborales en Colombia siguen siendo bajos, si se comparan con los de economías más desarrolladas, incluso después de entrar en vigencia las disposiciones de la Ley 100 y la Ley 50.

De una muestra de países, en 1980

**Gráfico 1. Índice del costo laboral por hora - Industria**

Fuente: Garay Luis J: 1998.

Colombia ocupaba el cuarto lugar en orden descendente según el valor de los costos laborales por hora, en 1990 pasó a ser el menor costo relativo y en 1997 sólo México y Ecuador presentaban un menor costo laboral. En términos de la competitividad externa, estos resultados podrían reflejar una relativa ventaja a favor de Colombia ya que ante un mercado de referencia como son los Estados Unidos, los costos laborales serían menores que los de otros países.

#### **Sindicalización:**

A pesar de las normas introducidas en la reforma laboral para agilizar la creación de sindicatos y protegerlos contra el intento de disolución por vía administrativa, el sindicalismo en Colombia sigue atravesando por un relativo estancamiento, si se lo compara con décadas anteriores.

Para citar un ejemplo, la industria

manufacturera presentaba en 1993 una tasa de sindicalización del 7.19%; muy baja si se compara con los sectores de electricidad (29.6%), transporte (10.2%) y servicios (13.2%). Esta tendencia se ha prolongado a lo largo de los últimos años, debido, entre otras causas, a los cambios operados en el tipo de contratación. Ello ha incidido en la escasa injerencia de los sindicatos en las decisiones económicas de las empresas, en su débil capacidad de negociación, y también en el menor número de huelgas realizadas.

#### **2. IMPACTO DEL NUEVO MODELO EN EL MERCADO DE TRABAJO**

La adopción del modelo de internacionalización de la economía colombiana incluyó, entre sus motivaciones, la necesidad de modificar las relaciones laborales y la estructura de costos del trabajo en función de mejorar la competitividad del país

en el escenario económico mundial. Al cabo de una década es posible valorar los resultados logrados, en el comportamiento de la economía en su conjunto y en el desempeño de los factores laborales involucrados en la competencia internacional.

En el primer lustro que siguió a las reformas de 1990, el crecimiento del producto, el balance externo y el nivel de desempleo se mantuvieron dentro de la tendencia precedente. Pero en la segunda parte de la década de los noventa, el comercio exterior perdió dinamismo y se mantuvo deficitario por un lustro, el desempleo aumentó con una tendencia acelerada y, al llegar al año 1999, la economía experimentó la más severa recesión de este siglo, con un crecimiento negativo (-6.4%) en el primer semestre de dicho año.

### 2.1. Empleo y desempleo

Para una población total de 39.3 millones de personas en septiembre de 1997, la Población en Edad de Trabajar -PET- era de 29.9 millones, la Población Económicamente Activa -PEA- era de 16.9 millo-

nes, el total de ocupados era de 15.3 millones y de los 1.67 millones de desocupados, 1.27 millones residía en áreas urbanas y 400.000 en áreas rurales.

En esas condiciones el desempleo total que fluctuó en torno a 1.2 millones de personas se elevó rápidamente a partir de 1995 pasando de 8.06% en 1994 a 11.8% en 1997 hasta llegar en el 2000 a tasas superiores al 20%. De acuerdo con la nueva metodología, la tasa de desempleo rural que había sido de sólo 4% en 1989 se elevó a 6.2% en 1998. y a 9.3% en el 2000.

La tasa de desempleo a nivel nacional es casi el doble para mujeres que para hombres, con una diferencia muy pequeña para este fenómeno entre las zonas urbana y rural, pues en ambas es muy alta. Para el caso de los hombres sí existe un diferencial muy grande en la tasa de desempleo masculino urbano y rural. A nivel general, el desempleo masculino es 80% más elevado en zonas urbanas que en zonas rurales.

Resulta claro, entonces, que el desempleo afecta la población de modo diferente, dependiendo de la edad y del género, y su incidencia es también impor-

Cuadro 2. Desempleo urbano y rural por géneros

Año	Urbano			Rural			Total País
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
1994	5,6	11,8	8,2	2,3	10,8	4,5	7,1
1996	9,2	13,9	11,2	3,3	12,8	5,7	9,7
1998	12,1	17,9	14,6	3,1	14,1	6,2	12,3
2000	15,2	23,9	19,2	5,2	19	9,3	16,6

Fuente: Cálculos DNP-DDS-SGV con base en DANE. Encuesta nacional de hogares septiembre 2001

tante según la formación del individuo en la familia y los niveles de escolaridad.

Si se observa la edad, en zonas urbanas la incidencia del desempleo es mayor en los grupos de menor edad (12-17 años) y (18-24 años). En el 2000 a nivel nacional urbano la tasa de desempleo para jóvenes entre 12 y 17 años fue de 44.7% y para jóvenes entre los 18 y 24 años fue de 34.8%. A junio de 1998 el desempleo abierto en las siete áreas metropolitanas había alcanzado el nivel de 15.1%, y fué la primera vez que se superó el nivel de 14.7% de desempleo, observado en junio de 1986 tras el proceso de ajuste fiscal y cambiario del período 84-85. Entre marzo de 1994 y marzo de 1998 se crearon sólo 523.157 nuevos empleos, de acuerdo con el DANE, lo cual determina un ritmo promedio de crecimiento del empleo urbano de 2.2% al año, insuficiente para absorber el incremento de la oferta de trabajo.

Si se observa el empleo por ramas de actividad, se encuentra que en el período 1994-2000 la industria y la construcción (incluyendo minas y canteras) redujeron en términos absolutos el total de puestos de trabajo, y la generación de nuevos empleos urbanos se concentró en sectores con altos índices de informalidad, como comercio, restaurantes y hoteles, servicios comunitarios, sociales y personales; todo ello con un deterioro en la calidad del empleo en términos de ingreso y estabilidad.

La tendencia al deterioro de la calidad del empleo se reafirma con el aumento del subempleo desde el 13% en marzo de

1994 a 20.2% en marzo de 1998, período en el cual la mayor creación de nuevos empleos ocurrió en el segmento de ayudantes, familiares sin remuneración (55%), trabajadores por cuenta propia y patrones y empleadores, en su mayoría propietarios de pequeños establecimientos (25%).

Todos los empleos referidos presentan un elevado índice de informalidad, y en cambio el empleo asalariado en empresas privadas se mantuvo prácticamente estancado (2.2%). *En suma, el índice de salarización de la economía urbana descendió de 69.8% en 1994 a 65.5% en 1998.*

## 2.2. Evolución en la calidad del empleo

El proceso de internacionalización de la economía, al mismo tiempo que promueve una rápida modernización de los sectores que deseen competir en la escena mundial, genera restricciones para sectores productivos tradicionales. Así por ejemplo, si la producción agrícola orientada a la exportación se desarrolla en extensiones grandes con intensiva inversión de capital, la economía campesina puede no estar en capacidad de competir, lo cual producirá desplazamiento de población rural que se ocupaba de producir alimentos básicos para el consumo local; y dicho desplazamiento ha sido reforzado por la violencia rural.

La incapacidad de la economía urbana para absorber el mayor volumen de mano de obra disponible se explica en

parte por la utilización de mano de obra de alta calificación que exige la modernización económica, pero sobretudo, por la severa recesión del sector productivo a causa de las elevadas tasas de interés, la contracción de la demanda y la competencia con productos importados.

A la baja calificación de la mano de obra migrante se agrega el aumento de la oferta laboral por la mayor participación de la mujer, la menor capacidad del Estado para generar empleo y la baja retención de la juventud en el sistema educativo a causa de los bajos ingresos familiares.

Medido según los parámetros propuestos por el DANE, el sector informal mantuvo su participación en el empleo urbano un poco por encima del 50% durante la primera parte de los 90, para luego aumentar rápidamente al finalizar de la década y alcanzar en junio del 2000 el 60%.

Este aumento resulta de dos fenómenos concomitantes:

1. Se produjo una recomposición del empleo hacia ocupaciones con mayores niveles de informalidad. De hecho, se registró una caída de la representatividad de los asalariados, tanto públicos como privados, que se reflejó en un incremento en 10 puntos porcentuales de la participación de los trabajadores por cuenta propia. Estos últimos, a diferencia de los primeros, son informales casi en su totalidad, aunque la incidencia de la informalidad bajó levemente entre 1992 y 2000.
2. Se agudizó el grado de informalidad en algunas ocupaciones. En particular, aumentó la proporción de empleos informales entre los asalariados (de 37.1% a 38.6%) y los empleadores (de 86.1% a 87.7%).

Esta evolución de la informalidad puede reflejar, al menos en parte, un proceso de descentralización económica consecuencia de la racionalización de la organización productiva de las empresas, a su vez impulsada por la búsqueda de menores costos y mayor productividad. En efecto, la expansión de la informalidad en la década de los 90 fue más rápida en las actividades económicas con menos de 5 trabajadores (+7.9 puntos) que en aquellas con menos de 10 (+6 puntos).

Esto nos indica que no todo el crecimiento del empleo informal, medido con base en el criterio del tamaño del establecimiento, puede interpretarse como un aumento del rebusque; parte se debe a la contracción de las dimensiones medias de las actividades productivas y al fenómeno del *outsourcing* o compra de bienes, partes servicios a proveedores externos con los cuales la empresa establece una relación comercial no laboral

Entre 1992 y 2000 se evidencia cierto deterioro en las condiciones de trabajo globales que resulta bastante diferenciado por sector de actividad y categoría ocupacional. La peor evolución la registran los trabajadores por cuenta propia formales: cerraron sus negocios en locales fijos y

pasaron a trabajar en la casa o en pequeñas actividades comerciales callejeras. A los trabajadores por cuenta propia informales, les pasó algo similar: ahora trabajan menos en sitios fijos y más como vendedores en vehículos o puerta a puerta. La verdad es que el crecimiento de estas últimas actividades ha sido importante también en las empresas (empleadores y asalariados).

Los asalariados que firmaron contrato en el sector formal han disminuido respecto a 1994, pero todavía constituían una amplia mayoría del 81% en el 2000. No puede afirmarse lo mismo de los asalariados del sector informal y del servicio doméstico. Apenas el 32% de los primeros y el 16% de los segundos tenían en el 2000 contrato escrito.

La fuerte contracción respecto a 1994 refleja, sin duda, una precarización del empleo informal pero también la práctica muy difundida de entablar relaciones laborales de manera verbal; práctica que se tuvo en cuenta en la encuesta de 1994, mas no en la del 2000.

Entre los asalariados con contrato laboral es posible discriminar los que son vinculados en forma indefinida de aquellos vinculados sólo a término fijo. A este respecto, el crecimiento de la temporalidad ha sido un fenómeno generalizado, pero particularmente intenso entre los asalariados informales (de un 20.6% en 1994 se pasó a un 37% en el 2000). Hasta los pocos servidores domésticos que tienen contrato laboral han sufrido las consecuen-

cias de este aumento, al pasar su temporalidad del 5.8% al 27.8%. En el sector formal privado, sin embargo, el porcentaje de trabajadores vinculados a término fijo subió de 24.5% en 1994 a 33.2% en el 2000. Por último, los empleados públicos son los menos afectados por la temporalidad que involucra apenas a un 17% del total de los funcionarios y que aumentó apenas unos cinco puntos porcentuales durante el período analizado.

La gran mayoría de los trabajadores formales laboran lo correspondiente a la jornada legal, es decir cinco o seis días a la semana. En el sector informal sólo la mitad de los ocupados lo hace. En él, un porcentaje comparativamente alto de individuos trabaja sin descanso durante toda la semana (25%) o lo hace sólo cuando es posible (4.5%). Sobresale la condición de un buen número de cuenta propia, el 7.5% de los informales y el 9% de los formales, que trabaja sólo cuando se le presenta la ocasión. La Ley 100 no sólo reformó los sistemas de pensiones, salud y riesgos profesionales del país, sino que marcó el paso del sistema público del Seguro Social a un sistema mixto. Aquí se examinan los resultados en materia de salud y pensiones.

En principio, los avances en términos de salud han sido muy positivos. En tan sólo siete años, la cobertura a nivel nacional pasó de un 25% de la población total a un 52%. Aterrizando las cifras al campo propiamente laboral, sin embargo, estos avances no parecen tan notables, pues

la expansión de la cobertura se debe fundamentalmente al aumento de los beneficiarios. En 1993 ellos representaban el 12.1% de la población mientras que en el 2000, incluyendo los beneficiarios tanto del régimen contributivo como del subsidiado, representaban el 37.8%. En cambio, la proporción de aportantes al sistema casi no ha mejorado: equivalía al 13.5% en 1993 y pasó al 14.4% en el 2000.

A pesar de lo anterior, la afiliación a la seguridad social de los trabajadores informales sigue siendo muy baja, del orden del 26%. Además, el buen éxito en materia de salud no necesariamente significó mejores condiciones de trabajo: en el caso de los trabajadores beneficiarios del sistema, dulcificó el acuerdo de relaciones contractuales de carácter no laboral a través de las cuales el empleador no contribuye a la seguridad social y reduce sus costos laborales, pero transfiere a la sociedad o al trabajador el peso de la financiación de estos servicios.

En pensiones, la afiliación de los trabajadores colombianos bajó tanto a nivel nacional – de 34.7% a 33.5% - como a nivel urbano formal – de 71.7% a 68.3% - e informal – de 16.6% a 13.5%.

En el agregado de las siete principales ciudades la evolución según categoría ocupacional fue bastante diferenciada. Los asalariados del sector privado formal e informal fueron los más afectados y en su conjunto disminuyeron el porcentaje de su afiliación en 6 puntos. El servicio doméstico, los ayudantes familiares y los tra-

bajadores por cuenta propia no profesionales a duras penas mantuvieron sus exiguas coberturas. En cambio, los trabajadores por cuenta propia formales y los empleadores de los dos sectores incrementaron notablemente su afiliación.

Como era de esperarse dado el actual ciclo recesivo que está sufriendo la economía colombiana, el estudio del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2001) evidencia un grave deterioro de las condiciones cualitativas del mercado de trabajo, más radical en su componente informal. A lo largo de la década de los 90 “el empleo atípico ha crecido en todas sus formas conocidas. Ha crecido la temporalidad, el empleo de tiempo parcial no deseado, el trabajo a domicilio, la falta de contrato laboral y el número de trabajadores por cuenta propia”.

En últimas, mientras los salarios reales crecieron así en el sector formal como en el informal, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia, profesionales y no profesionales, y de los pequeños empresarios informales cayeron rápida y abruptamente. En promedio, los trabajadores por cuenta propia informales ganan hoy menos de un salario mínimo legal.

### 3. CONCLUSIONES

#### 3.1. La reforma laboral de 1990

A principios de los años noventas, Colombia se vio inmersa en una serie de cambios, políticos, económicos y sociales

inducidos en parte a los condicionamientos inherentes a los créditos otorgados por los organismos financieros internacionales y el afán de entrar a participar de un proceso de globalización y apertura. Dentro de las principales reformas aplicadas estuvo la que perseguía la flexibilización laboral.

Para los impulsores del proceso de apertura, la legislación laboral colombiana vigente hasta 1990 era demasiado rígida y no se adaptaba a las nuevas condiciones del mercado internacional y a las nuevas tecnologías. Por otra parte se argumentó que los costos laborales le impedían a las empresas competir con mayor ventaja y en su momento se afirmó que las rigideces en la legislación laboral eran la principal causa del desempleo, afirmación fundamentada en lo expresado por la Misión Chenery que a mediados de los ochentas recomendó “flexibilizar” los sistemas de contratación laboral.

### **3.2. Flexibilización del mercado laboral**

La reforma laboral tuvo su mayor sustento en el hecho de que el modelo de sustitución de importaciones no se preocupó mucho por la productividad, y la calidad del trabajo, en tanto que en el marco de un proceso de apertura estos toman una mayor importancia como punto importante en la competitividad. Sin embargo los abanderados de la apertura y de la reforma laboral no tienen en cuenta las distorsiones existentes en el mercado laboral

y tampoco que los costos laborales para América Latina no superaban en su momento el 15% de los costos de las empresas, siendo de mayor peso las obligaciones financieras. Por ello, pese a la flexibilización que ha abaratado el costo de la nómina, las exportaciones no han crecido como se prometió.

Según esta lógica la protección laboral, al implicar un mayor costo para la empresa, frena su competitividad y reduce los incentivos para contratar más personal. Por otra parte bajo esta concepción una mayor protección de los trabajadores incrementa su poder de negociación, lo que les permite presionar por mayores salarios aumentando los costos para las empresas.

Por tanto la reforma laboral se elaboró con el fin de corregir los supuestos problemas de rigidez laboral mencionados, que le restarían competitividad a las empresas.

Aunque resulta difícil medir con exactitud el efecto de la reforma, el advenimiento de elevadas tasas de desempleo tras su implementación permitiría pensar que las condiciones macroeconómicas internas y/o el comportamiento del sector externo anulaban los efectos buscados; o bien, que la normativa laboral no tenía el grado de incidencia en el comportamiento del empleo que sus reformadores le atribuyeron.

Si se trata de estimar el probable ahorro que ha significado para las empresas el mayor uso de trabajadores temporales y se suma a la cifra resultante un 5% de reducción en los costos laborales totales, que

es una estimación del impacto de la reforma sobre la nómina de las empresas, y a este valor se le aplica una elasticidad empleo-costos laboral promedio, tendríamos un valor aproximado del efecto total que la reforma laboral pudo haber ejercido sobre el empleo urbano colombiano.

Si se asume que la reforma laboral incrementó la incidencia de la temporalidad ocupacional entre un 3% y 4%, resultantes de comparar el máximo valor alcanzado por la temporalidad antes y después de 1990 (21.8% en septiembre de 1985 y 25.5% en septiembre de 1998) y habida cuenta de que los trabajadores temporales cuestan 75% del costo de los trabajadores a término indefinido, la disminución total de los costos laborales agregados sería del 1%. (Farné, 1999).

Se puede suponer que *la reforma laboral de 1990 logró bajar los costos de la mano de obra asalariada en 6% para el conjunto de la economía*; ello pudo en efecto presentarse y si se aplica una elasticidad de -0.5, el aumento de la demanda de trabajo debió ser de 3%, de modo tal que para 1991 el impacto de la reforma en la generación de nuevos empleos en el sector asalariado formal pudo ser de 55.000 en las siete áreas metropolitanas, en donde los 2.500.000 trabajadores (70%) están cubiertos por la ley.

La sensación entre empresarios es que la relativa disminución de los costos laborales proveniente de la reforma laboral, especialmente de la eliminación de la retroactividad de las cesantías y de la acción

de reintegro, luego terminó rebasada por el aumento de las cotizaciones de la seguridad social a cargo de los empleadores. Las mayores reducciones en costos laborales provinieron del pago de cesantías mientras que el mayor incremento se originó en las contribuciones adicionales a la seguridad social en salud y en pensiones.

Al parecer, el proceso de apertura y globalización de la economía ha estimulado a las empresas a mejorar su productividad, aumentando la demanda por trabajadores más calificados. Un hecho destacable es el mayor premio a los trabajadores con alguna educación post-secundaria o universitaria completa; lo cual podría explicarse por una creciente escasez de dichos trabajadores en el mercado.

El salario mínimo legal se mantuvo estable entre 1991 y 1997 después de haber caído 2.6% en 1991. Comparado con los salarios de los demás sectores, la política de salario mínimo ha sido pasiva. (OIT, 1998).

Los defensores de la liberalización de mercados sostienen que mientras ha aumentado la volatilidad en la demanda de las empresas, la existencia del salario mínimo legal introduce una rigidez, pues por debajo del mismo no se le puede pagar a nadie. Sin embargo no discuten, en qué proporción ese salario asegura a sus receptores el acceso a la canasta básica de bienes y servicios y constituye, en las condiciones de grave pobreza y miseria que se vive en el país, un elemento central de equidad y de redistribución del ingreso.

A pesar de las normas introducidas en la reforma laboral para agilizar la creación de sindicatos y protegerlos contra el intento de disolución por vía administrativa, el sindicalismo en Colombia sigue disminuyendo sus efectivos, a causa de las formas de contratación temporal, subcontratación y outsourcing, y por la brutal persecución que ha dejado más de 3.000 líderes sindicales asesinados en la última década.

### 3.3. Impacto del nuevo modelo en el mercado de trabajo

En el primer lustro que siguió a las reformas de 1990, el crecimiento del producto, el balance externo y el nivel de desempleo se mantuvieron dentro de la tendencia precedente. Pero en la segunda parte de la década de los noventa, el comercio exterior perdió dinamismo y se mantuvo deficitario por un lustro, el desempleo aumentó con una tendencia acelerada y, al llegar al año 1999, la economía experimentó la más severa recesión de este siglo, con un crecimiento negativo (-6.4%) en el primer semestre de dicho año.

Para una población total de 39.3 millones de personas en septiembre de 1997, la PET era de 29.9 millones, la PEA correspondía a 16.9 millones, el total de ocupados era 15.3 millones y de los 1.67 millones de desocupados, 1.27 millones residía en áreas urbanas y 400.000 en áreas rurales.

En esas condiciones el desempleo total que fluctuó en torno a 1.2 millones de

personas se elevó rápidamente a partir de 1995 pasando de 8.06% en 1994 a 11.8% en 1997 hasta llegar en el 2000 a tasas superiores al 20%. De acuerdo con la nueva metodología, la tasa de desempleo rural que había sido de sólo 4% en 1989 se elevó a 6.2% en 1998. y a 9.3% en el 2000.

Entre 1992 y 2000 se evidencia cierto deterioro en las condiciones de trabajo globales que resulta bastante diferenciado por sector de actividad y categoría ocupacional. La peor evolución la registran los trabajadores por cuenta propia formales: cerraron sus negocios en locales fijos y pasaron a trabajar en la casa o en pequeñas actividades comerciales callejeras. A los trabajadores por cuenta propia informales, les pasó algo similar: ahora trabajan menos en sitios fijos y más como vendedores en vehículos o puerta a puerta. La verdad es que el crecimiento de estas últimas actividades ha sido importante también en las empresas (empleadores y asalariados).

En suma, la apertura económica ha traído al país las más elevadas tasas de desempleo de su historia, con los mayores índices de temporalidad, informalidad y formas de trabajo precarias que están en la base del aumento de la pobreza, miseria y precarización que ya es reconocido por todos los estudios existentes. En cambio, la competitividad del país no aumentó como se prometía, pues además del rezago tecnológico, la escasa inversión en ciencia y tecnología, la infraestructura física férrea, portuaria, energética y carre-

teable no estaba adaptada para soportar una mayor productividad ni se avanzó con la celeridad necesaria para mejorar esas condiciones físicas.

Por lo demás en un clima de confrontación política como la que vive el país, y por la falta de una cultura de compromisos sistémico con la productividad, las empresas no han encontrado estrategias para elevar su eficiencia. Cómo puede esperarse una mayor eficiencia de trabajadores ocasionales que van cada mes a una empresa diferente, o se ocupan alternadamente en ramas de actividad diferentes? Qué tanto compromiso con la suerte de las empresas puede esperarse de personas que reciben pago mínimo, carecen de protección social y sufren la negación del derecho a asociarse y negociar colectivamente?

Además con las elevadas tasas de interés que se han mantenido a lo largo de la década, cómo pueden las empresas obtener ganancias para cubrir sus pasivos bancarios y tener un margen para reinvertir y crecer? Además del mantenimiento de una tasa de cambio revaluada a lo largo de un lustro con el mecanismo de banda cambiaria, que afectó severamente a los exportadores y con ello, la producción y el empleo.

Se puede concluir entonces, que el sector laboral pagó el costo del recorte de beneficios al que la reforma laboral lo sometió, como condición para mejorar la inserción del país en la economía global. Pero al cabo de una década, no ha mejorado la presencia del país, en el escenario

internacional el país vivió la peor recesión de su historia con un crecimiento negativo de -6% en el producto industrial en 1999, los mayores niveles de desempleo, 60% de ciudadanos en pobreza y 28% de ellos en miseria absoluta.

Resta por ver si el país tendrá la capacidad de introducir los correctivos del caso para encontrar una senda consensuada de eficiencia y equidad.

## BIBLIOGRAFIA

- Cámara de Comercio de Bogotá, 2000, *Observatorio del Mercado de Trabajo en Bogotá*, Informe No. 2, junio.
- Fernando, E., 1997, *Riesgos de la Reprimarización de la Economía Colombiana: Dinámica e implicaciones del Comercio Exterior en una Economía Abierta y Vulnerable*, Monografía para optar al título de Economista. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Farné, S., 1999, *Reforma Laboral y Empleo en Colombia: Qué Podemos Decir Acerca del Impacto de la Ley 50 de 1990?*, OIT, Bogotá.
- Farné S., Vivas, 1996, *La Reforma Laboral ha Flexibilizado el Mercado de Trabajo Colombiano*, Mimeo.
- Gómez R., 1999, «Calidad de los puestos de trabajo generados en Colombia durante el período 1984-1994», en Infante, R. y Vega, M. (Editores), *La Calidad del Empleo: Lecciones y Tareas*, .
- Kugler A., "The Impact of Firing Costs on Turnover and Unemployment: Evidence From the Colombian Labour Market Reform", en *In-*

- ternational Tax Public Finance Journal*, No.6, Vol.3, agosto.
- Lagos, R., 1994, "Flexibilidad del Mercado de Trabajo", en *Revista de la CEPAL*, No. 54.
- López H., 1996, *El Empleo Informal Urbano en Colombia: Un Balance de los Cambios Acaecidos Entre los Ochenta y los Noventa*, CIDE, Medellín.
- Lora, E., 1991, "Reformas para la Modernización de la Economía Colombiana, en Lora, E., *Apertura y Modernización*, Tercer Mundo Editores y Fedesarrollo.
- Moreno H., 2001, *La Calidad del Empleo en Colombia*", Mimeo.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2001, "Búsqueda de menores costos, calidad del empleo e informalidad", en *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, No 3, septiembre.
- Reyes A., Farné S., Rodríguez L., Forero A., Carrasco E., 1998, *Empleo, productividad e ingresos. Colombia (1990-1996)*, OIT, Documento de Trabajo No 66, Lima.
- Tockman, V. y Martínez, (Eds.), 1999, *Flexibilización en el Margen: La Reforma de Contrato de Trabajo*, OIT, Lima.