



13 de septiembre de 2010

María Mercedes Cuéllar
Presidente

Daniel Castellanos
Vicepresidente Económico
+57 1 3266600
dcastellanos@asobancaria.com

Las tendencias del mercado laboral y las propuestas del gobierno

Resumen. La gran recesión que sufrió Estados Unidos en 2008 y 2009 dejó como secuela un incremento en su tasa de desempleo natural. Por este motivo, la población cesante se mantendrá arriba de las proporciones alcanzadas antes de la crisis, inclusive después de que la actividad económica regrese a su nivel potencial. Esta economía enfrenta, por tanto, una recuperación sin generación de empleo.

La economía colombiana afronta desde la recuperación posterior a la recesión de finales del siglo pasado un fenómeno similar. En nuestro caso, gran parte de él se debió a la introducción de rigideces estructurales en el mercado laboral, mediante la regulación y las disposiciones constitucionales y legales. Estos cambios institucionales aumentaron la tasa de desempleo natural y generaron una creciente informalidad laboral. Por eso, el desempleo no cayó persistentemente debajo del 10% ni siquiera en el punto más alto del auge que precedió a la última recesión. Al mismo tiempo, la informalidad permaneció alta. Quizá por esa razón, si no se reforma radicalmente el entorno institucional del mercado laboral, tampoco en la actual recuperación la aceleración de la actividad económica conducirá a un descenso duradero del desempleo a tasas menores de dos dígitos y a una informalidad menor del 50%.

Hasta ahora, para combatir el desempleo y la informalidad, el gobierno ha diseñado y comenzado a implementar dos estrategias. Por un lado, se ha concentrado en acelerar el crecimiento, asignando mayores recursos a los sectores con base en los cuales espera halar el resto de la economía: el agropecuario, la vivienda, la infraestructura, la educación y la innovación. Por otro lado, ha presentado al Congreso un proyecto de Ley de Formalización y del Primer Empleo, con el cual intenta aminorar algunas de las rigideces estructurales del mercado laboral. Y por último, ha anunciado una reducción de aranceles y eliminación de la sobretasa del 20% al cobro de energía.

Consideradas en conjunto, las propuestas de formalización parecen apuntar en la dirección correcta. El interrogante es si responden en las dimensiones requeridas dados la magnitud de los problemas y el apremio de las soluciones. El foco del gobierno parece puesto más en los determinantes coyunturales del desempleo y la informalidad, que en los estructurales. Cabría preguntarse si este no resulta el momento propicio, dado el capital político de Presidente Santos, para adelantar una reforma que elimine de raíz los sesgos estructurales en contra de la generación de empleo formal.

Las tendencias del mercado laboral y las propuestas del gobierno

Daniel Castellanos

Miguel Medellín

La gran crisis económica y financiera por la cual pasó recientemente Estados Unidos le dejó una alta tasa de desempleo, cercana al 10%. Una de las principales preocupaciones de los académicos y diseñadores de política es que la economía no genera empleos durante la recuperación a la misma tasa en que los destruyó durante la recesión. Al parecer, el empleo que dejó de crearse en la construcción, el sector financiero y la industria manufacturera no ha sido absorbido por otros sectores más dinámicos, como los servicios. Además, la prolongación de los beneficios de desempleo y la destrucción de las capacidades de la fuerza de trabajo por permanecer cesante durante períodos prolongados, minan la eficiencia del mercado para conectar la demanda con la oferta. Por estos motivos, la tasa desempleo natural aumentó, razón por la cual este fenómeno perdurará inclusive después de que se acelere la actividad económica. En este sentido, se habla de una “recuperación sin empleo” (*jobless recovery*).

Hay un enorme debate sobre las posibles explicaciones de este fenómeno. Lo interesante es que Colombia vive, desde hace más de una década, uno similar. En nuestro caso, gran parte de él se debió a la introducción de rigideces en el mercado laboral mediante la regulación. Con la crisis de 1999 el desempleo en Colombia subió a niveles cercanos al 20%, durante el auge no se redujo persistentemente por debajo de 10% y hoy se mantiene cerca del 12%, que es uno de las mayores de América Latina. Sin duda, las rigideces y las instituciones de nuestro mercado laboral incrementaron la tasa de desempleo natural en las últimas dos décadas.

Una de las preguntas más debatidas en la actualidad en Estados Unidos, “¿por qué el crecimiento no genera suficiente empleo?”, puede ser planteada también en Colombia, en un horizonte más prolongado y, por lo mismo, con una mayor preocupación y gran apremio por responderla.

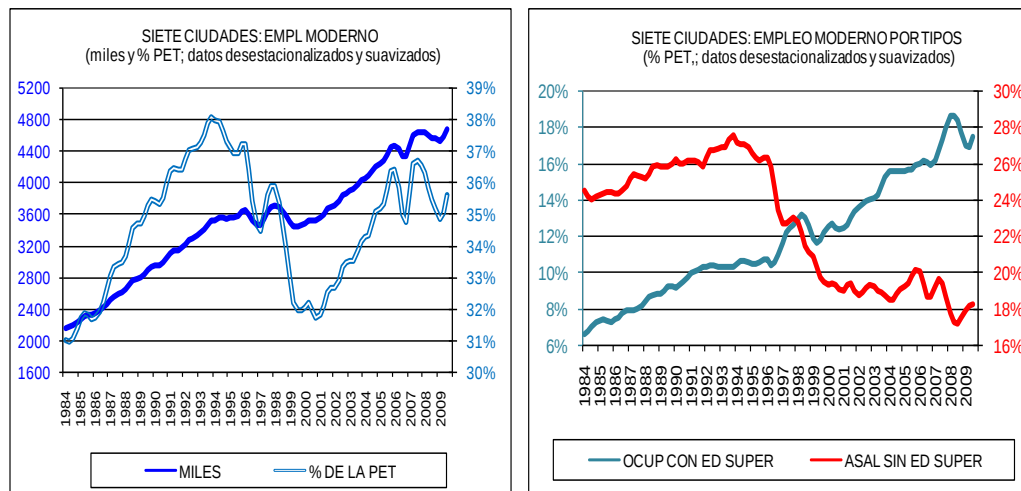
En lo que sigue examinamos las tendencias del empleo y los salarios en el largo plazo y nos preguntamos si las medidas propuestas por el gobierno hasta ahora son suficientes para abordar las debilidades estructurales de nuestro mercado laboral.

Tendencias del empleo en Colombia en el largo plazo

En el largo plazo, las condiciones estructurales del mercado laboral en Colombia han creado un sesgo en la generación de empleo en favor del trabajo moderno, el cual aumentó al 3,9% anual promedio entre 2002 y 2007. La fuerza de trabajo en esta categoría tiene educación secundaria o algún grado de instrucción superior. Debido a su calificación más alta y mayor productividad, ésta recibe la mejor remuneración: entre los empleados con estas características, 90% recibe un salario mínimo o más. Gracias al sesgo, esta modalidad concentra actualmente 63% del empleo urbano y 46% del nacional. En su interior, desde mediados de la década de 1990 ha ganado cada vez

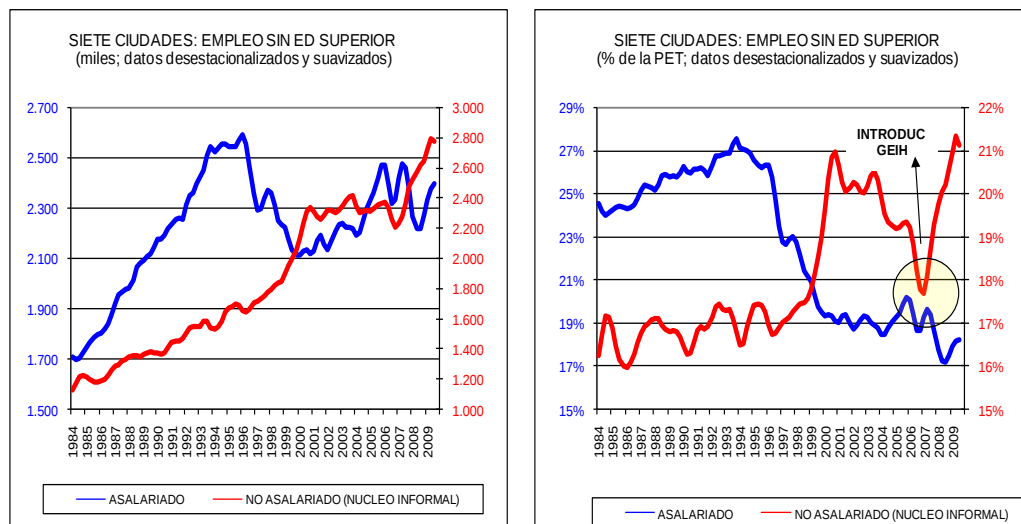
mayor importancia el segmento con educación superior frente al que carece de ella (gráfico 1) (López 2010)¹.

Gráfico 1: Empleo urbano moderno (miles de personas y % de la PET)



Fuente: DANE – Banco República (Medellín) – López 2010

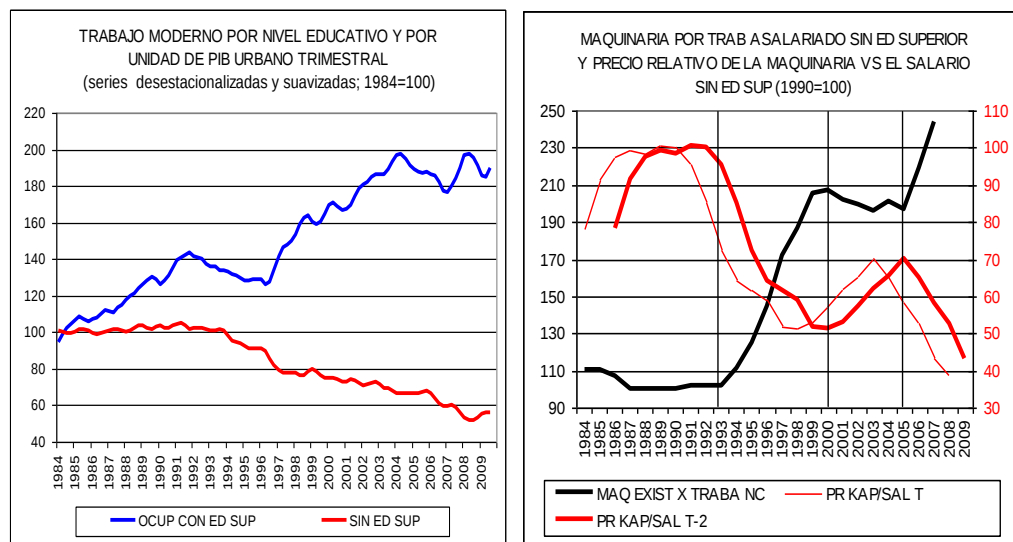
Gráfico 2: Empleo urbano no calificado e informal (miles de personas y % de la PET)



Fuente: DANE – Banco República (Medellín) – López 2010

¹López, Hugo. “El empleo informal en Colombia. Dinámica de largo plazo y estrategias”, Intervención en la XLV Convención Bancaria, Cartagena, Agosto de 2010.
http://portal.asobancaria.com/portal/page/portal/Portal_Eventos_Asobancaria/Memorias%20Convencion%20Bancaria%2020081/Hugo%20Lopez.pdf

Gráfico 3: Precio relativo del capital respecto del trabajo, relación capital trabajo y requerimientos de trabajo por unidad de producto urbano



Fuente: DANE – Banco República (Medellín) – López 2010

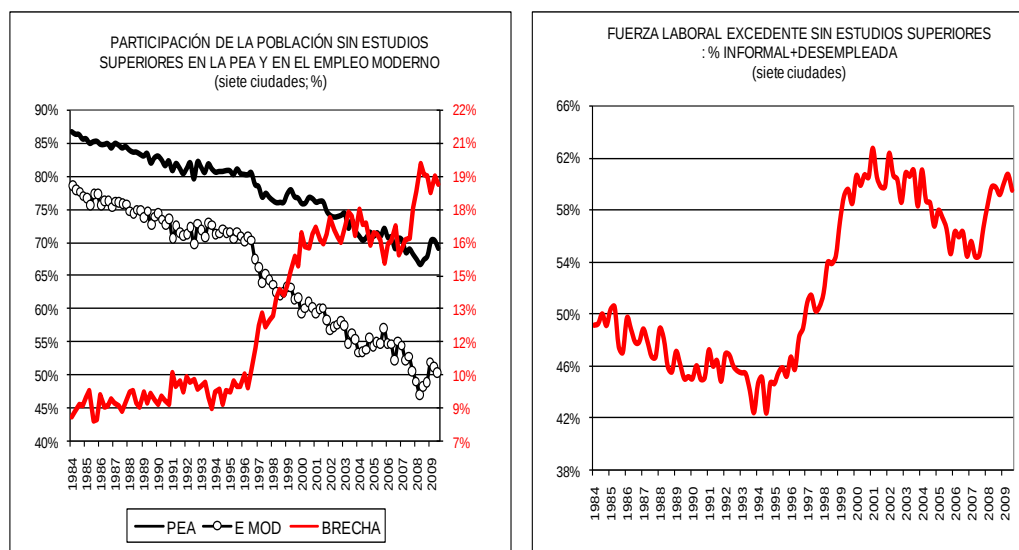
En contraste, el empleo asalariado para trabajadores menos educados se incrementó a una tasa de solo 1,7% anual promedio. Por eso, una proporción cada vez menor de trabajadores no calificados logra emplearse por un salario, lo cual obliga a una parte creciente de ellos a hacerlo informalmente (gráfico 2). En consecuencia, el empleo informal aumentó aceleradamente en las dos últimas recesiones. En el trimestre móvil marzo – mayo de 2010, 51,4% de los ocupados y cerca de 60% de las empresas eran informales. Por su baja calificación y menor productividad, los trabajadores no asalariados difícilmente perciben el salario mínimo: 60% de los empleados urbanos con estas características obtienen una remuneración menor.

En el transcurso de las últimas dos décadas, como efecto de la reducción de los aranceles y la liberación de las importaciones, del fortalecimiento del COP, de las bajas tasas de interés, de las exenciones y los beneficios tributarios para estimular la inversión y del alto costo del trabajo formal, se produjo un cambio técnico que favorece la incorporación de capital y de trabajo calificado respecto del no calificado. Al mismo tiempo, el incremento del salario real y su vinculación con los costos laborales no salariales —parafiscales, contribuciones a la salud y las pensiones, cesantías y vacaciones— incrementaron el costo del trabajo formal. En consecuencia, el precio relativo del capital respecto del trabajo disminuyó. El abaratamiento relativo del capital condujo a que su intensidad por trabajador no calificado aumentara, a que la razón entre este tipo de trabajo y el producto cayera y a que la demanda por trabajadores calificados se incrementara (López 2010, Posada y Arango 2009²) (gráfico

² Arango, LE, Posada, CE y Gómez, M. “La demanda de trabajo formal en Colombia: determinants e implicaciones de política (1984-2006)”, Borradores de Economía 563, Banco de la República, Mayo de 2009, <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra563.pdf>.

3). Desafortunadamente, el perfil de la oferta –la composición de la PEA– no se adecuó debidamente al de la demanda, de modo que crecieron el desempleo y la informalidad (gráfico 4). En estas condiciones, la informalización del empleo y el desempleo se convirtieron en fenómenos estructurales, cuyas tasas permanecen altas inclusive en las etapas de auge del ciclo económico (Fedesarrollo 2010)³.

Gráfico 4: Población sin estudios superiores (%)



Fuente: DANE – Banco República (Medellín) – López 2010

Los costos laborales no salariales

Los costos laborales no salariales (CLNS) en Colombia agregan un poco más de la mitad (54,2%) de un salario al valor del trabajo formal (cuadro 1). Por este motivo, contribuyen a originar y preservar excesos de oferta en el mercado laboral, que mantienen alto el desempleo o inducen la informalidad. El consenso entre los analistas sobre este problema sugiere que es necesario abaratar el empleo formal para los empleadores, eliminando lo que más se pueda de los CLNS que estén a su cargo, sin que el estado deje de hacer el gasto que éstos financian. Para lograrlo se requiere encontrar fuentes de financiación adicional para neutralizar el impacto fiscal de suprimirlos. Una parte no despreciable de ellos, constituida por los parafiscales – contribuciones al SENA y al ICBF– puede fondearse con impuestos generales. Para no subir las tasas de éstos, los analistas han propuesto eliminar las exenciones tributarias, que en la práctica reducen la base de los gravámenes.

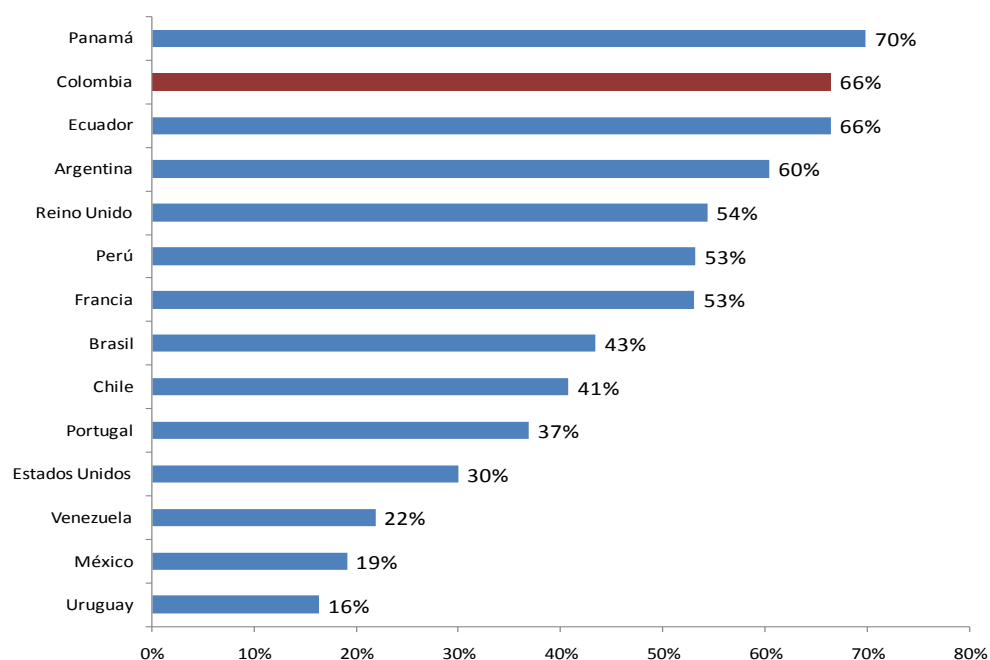
³Fedesarrollo, Tendencia Económica 100, Agosto de 2010, <http://www.fedesarrollo.org.co/publicaciones/default.asp?chapter=113>.

Cuadro 1: Costos no salariales del trabajo formal (% del salario) en Colombia

Pensión	16,0
Empleador	12,0
Trabajador	4,0
Salud	12,5
Empleador	8,5
Trabajador	4,0
Cesantías	8,3
Vacaciones	4,2
Bonos obligatorios	4,2
Parafiscales	9,0
SENA	2,0
ICBF	3,0
Cajas	4,0
Total	54,2

Fuente: Santamaría (2009)

Los salarios

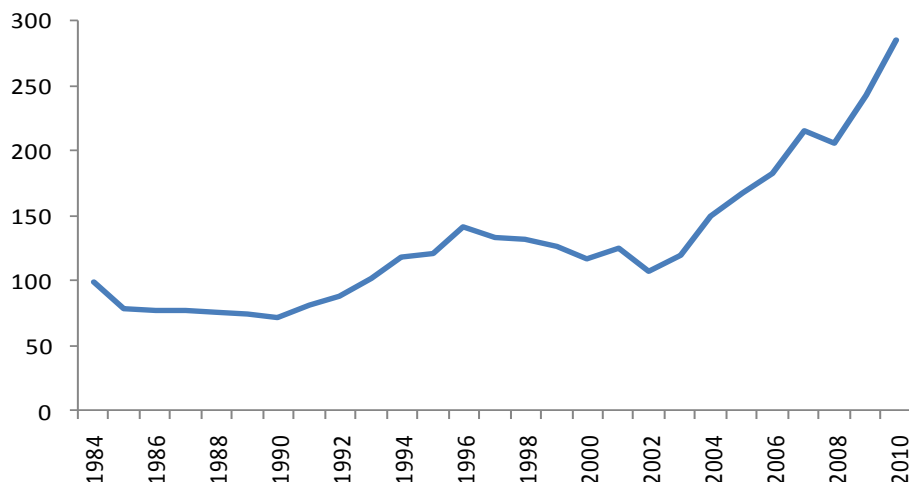
Gráfico 5: Salario (% del PIB per cápita)

Fuente: FMI. Cálculos: Asobancaria.

Hay tres hechos que son destacables en la evolución de los salarios en nuestro país en el largo plazo. En primer lugar, en comparación con otros países, en Colombia el salario es alto respecto del PIB per cápita (gráfico 5). En segundo lugar, medido en USD corrientes el salario se ha incrementado en las dos últimas décadas, sobre todo desde 2002 (gráfico 6), como consecuencia de la apreciación de la tasa de cambio. Finalmente, el salario real es inflexible a la baja por disposiciones constitucionales y

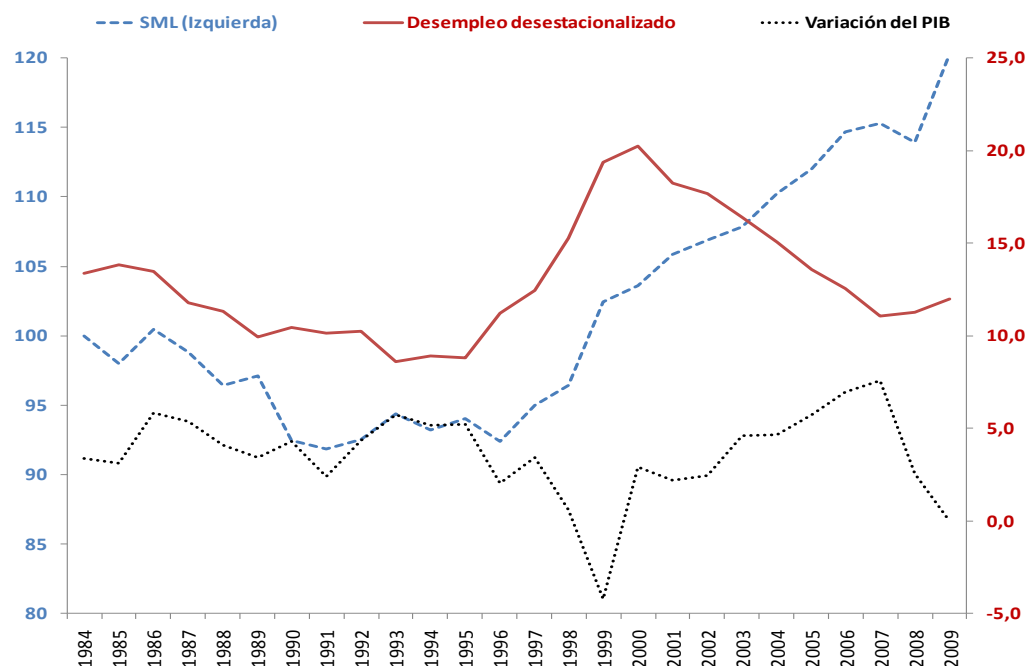
legales. Estos factores encarecen el trabajo formal y generan excesos de oferta en el mercado laboral, que mantienen alto el desempleo y la informalidad. Además, la inflexibilidad fuerza un ajuste en el mercado en la parte baja del ciclo a través de las cantidades, que magnifica el impacto de la desaceleración de la actividad económica sobre el desempleo y la informalidad (gráfico 7). Así mismo, el incremento de los costos salariales en dólares puede ser fatal para la creación de empleo en los sectores transables.

Gráfico 6: Salario mínimo en Colombia (USD)



Fuente: DANE – Banco de la República. Cálculos: Asobancaria.

Gráfico 7: Índice de salario mínimo legal (1984 = 100), variación del PIB (%) y tasa de desempleo (%) en Colombia



Fuente: DANE – Banco de la República. Cálculos: Asobancaria.

La propuesta gubernamental

Dada la magnitud del problema laboral en Colombia, resumida en una tasa de desempleo cercana al 12% y otra de informalidad próxima al 50%, el gobierno fijó para los próximos cuatro años las metas de formalizar 500 mil trabajadores, generar 2,5 millones de empleos adicionales, reducir la tasa de desempleo a 8% y tener una tasa de desempleo de los jóvenes entre 12% y 14%. Para alcanzarlas, propuso varias estrategias: impulsar cinco sectores —infraestructura, agricultura, vivienda, innovación y minería—; diseñar e implementar un plan de choque para generar empleo; realizar programas de jóvenes y mujeres en acción; y promover la educación técnica y tecnológica. El Proyecto de Ley de Formalización y Primer Empleo es una herramienta más dentro de este conjunto.

Para estimular la formalización y la generación de empleo, este proyecto exime del pago de contribuciones parafiscales (para el SENA, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar) y aportes solidarios a salud (FOSYGA) y a pensiones (Fondo de Garantía de Pensión Mínima) a las nuevas micro y pequeñas empresas. Lo hace de manera temporal y decreciente: totalmente los dos primeros años y la mitad en el tercero. Y permite también a todas las empresas —en este caso no únicamente a las micro y a las pequeñas— descontar del impuesto de renta esos aportes y contribuciones, cuando contraten nuevos trabajadores menores de 25 años.

El proyecto extingue paulatinamente la exención correspondiente a la inversión en activos fijos. De acuerdo con la propuesta, a partir de 2011 los sectores de minería, hidrocarburos y servicios petroleros, electricidad y gas no gozarán de este beneficio. En 2011 el resto de sectores tendrá una deducción de 10% del valor de la inversión, entre 2012 y 2016 registrará únicamente para inversión en maquinaria y equipo cuya vida útil no sea inferior a 10 años y, por último, a partir de 2017 desaparecerá completamente.

Paralelamente, el gobierno ha anunciado, una reducción de costos para mejorar la competitividad de la producción doméstica que incluye en esencia el 20% de la sobretasa a las tarifas de la energía y la disminución de aranceles.

La propuesta de reducción arancelaria parece pertinente y podría estar sugiriendo la intención del gobierno de profundizar la apertura de la economía. Colombia, a pesar de los esfuerzos realizados en los años noventa, es una economía todavía relativamente cerrada y la mayor apertura podría aliviar las presiones sobre los costos y la tasa de cambio. Sin embargo, su efecto benéfico depende de la manera como se lleve a cabo. Si dicha reducción arancelaria es selectiva se puede correr el riesgo de aumentar la protección efectiva a los productos terminados e introducir distorsiones al aparato productivo mayores a las existentes por cuenta de las políticas del pasado.

Considerando el tamaño del desempleo y la informalidad laboral y las ambiciosas metas del presidente Santos, el interrogante es si las medidas enunciadas resultan suficientes. En conjunto las propuestas apuntan en la dirección correcta, pero no dan la impresión de estar focalizadas en los factores estructurales que generan esas tendencias.

Las medidas suspenden de una manera parcial y temporal los parafiscales para algunas empresas. Sin embargo, la suspensión no se extiende en el tiempo, como sugieren los resultados de algunos estudios. Por ejemplo, López (2010) encontró que si se eliminara los parafiscales en su totalidad, sólo se generaría alrededor de 250.000 empleos. Y Santamaría, Steiner y Schutt (2010)⁴ estiman que la eliminación total de los parafiscales generaría cerca de 600 mil empleos cada década. En una oportunidad anterior, en 2003, se ejecutó una medida temporal parecida, con resultados modestos. Además, su implementación parece compleja debido a la necesidad de comprobar las condiciones que exige cumplir a sus beneficiarios. Por tanto, puede a la postre resultar costosa de poner en práctica y difícil de administrar.

Asimismo, la gradualidad en la eliminación de la exención del impuesto de renta para la inversión, que se extiende hasta 2017, puede resultar excesiva dadas, en primer lugar, las tendencias estructurales del mercado laboral colombiano, que privilegian el trabajo moderno, tanto en términos de demanda de empleo como de salarios, cuando en Colombia hay una abundante oferta de trabajo no calificado, con bajos salarios y por fuera del mercado formal. Y en segundo lugar, frente a la apremiante necesidad fiscal de recursos adicionales, que podrían financiar en una mayor proporción una eliminación radical de las contribuciones parafiscales.

La propuesta no incorpora consideración alguna sobre una flexibilización del salario real, ni sobre la política de salario mínimo. Tampoco propone nada en relación con la financiación del régimen subsidiado de salud y pensiones, que actualmente se hace en gran parte mediante los aportes de los empleadores, los cuales encarecen el trabajo formal.

Nos asalta la duda de si el gobierno ha puesto el énfasis más en los determinantes coyunturales del aumento en el desempleo y la informalidad, que en los estructurales. Si este es el caso, quizá sea improbable lograr una disminución contundente de ellos en el mediano plazo. ¿Por qué no aprovechar el capital político para adelantar de una vez las reformas estructurales que requiere nuestro mercado laboral, para reducir el desempleo, la informalidad y la inequidad?

⁴ Santamaría, R. Steiner y E. Schutt (2010), “¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad?” en R. Steiner y L.V. Traverso (eds.) Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública, CAF y Fedesarrollo.

Colombia. Principales indicadores macroeconómicos

	2007	2008	2009					2010					2011
			T1	T2	T3	T4	total	T1	T2	T3	T4	Proy.	Proy.
PIB Nominal (USD mM)	207.8	242.6	60	61	62	63	247	66.6	68.4	70.1	71.8	276.9	...
PIB Nominal (COP MM)	432	477	123	126	127	129	505	129.9	133.3	136.8	140.0	540.0	...
Crecimiento Real													
PIB real (% Var. Interanual)	6.3	2.7	-0.4	-0.3	0.6	3.4	0.8	4.4	3.7	4.1	3.8	4.0	4.4
Precios													
Inflación (IPC, % Var. Interanual)	5.7	7.7	6.1	3.8	3.2	2.0	2.0	1.8	2.3	2.6	3.0	3.0	3.2
Inflación básica (% Var. Interanual)	5.2	5.9	5.4	4.5	3.9	2.7	2.7	2.3	2.2	1.1	0.5	0.5	...
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	2002	2234	2561	2159	1922	2046	2046	1928	1916	...	...	1832	1784
Tipo de cambio (Var. % interanual)	-10.4	11.6	40.6	17.8	-1.2	-8.4	-8.4	-24.7	-11.2	...	...	-10.5	-2.6
Sector Externo													
Cuenta corriente (% del PIB)	-2.8	-2.8	-2.0	-1.7	-2.5	-2.5	-2.2	...	...	...	...	-2.7	...
Cuenta corriente (USD mmM)	-5.8	-6.8	-1.0	-0.9	-1.5	-1.7	-5.1	...	...	...	...	-7.3	...
Balanza comercial (USD mmM)	-0.6	1.0	0.1	0.8	0.4	0.8	2.1	0.7	...	...	...	1.4	...
Exportaciones F.O.B. (USD mmM)	29.4	37.1	7.5	7.8	8.3	9.0	32.6	9.0	...	...	...	37	...
Importaciones F.O.B. (USD mmM)	30.1	36.3	7.4	7.0	7.9	8.2	30.5	8.3	...	...	...	36	...
Servicios (neto)	-2.6	-3.1	-0.5	-0.5	-0.7	-1.0	-2.7	...	...	...	...	-3.1	...
Renta de los factores												-9.7	
Transferencias corrientes (neto)	5.2	5.5	1.2	1.1	1.1	1.3	4.6	1.0	...	...	...	4.2	...
Inversión extranjera directa (USD mmM)	9.0	10.6	2.1	2.8	1.3	0.9	7.2	2.2	...	...	...	8.8	...
Sector Público													
Bal. primario del Gobierno Central (% del PIB)	0.8	0.9	...	...	...	...	-1.1	...	...	...	...	-1.3	-0.7
Bal. del Gobierno Central (% del PIB)	-3.2	-2.3	-2.7	-0.5	-0.5	-0.4	-4.2	0.1	...	...	...	-4.4	-3.9
Bal. primario del SPNF (% del PIB)	...	-0.1	...	...	...	...	-2.4	...	...	...	...	-0.6	0.0
Bal. del SPNF (% del PIB)	-0.6	-0.1	-0.3	-0.8	-0.8	-0.7	-2.6	0.2	...	...	...	-3.6	-3.0
Indicadores de Deuda													
Deuda externa bruta (% del PIB)	21.4	18.9	20.2	20.0	22.1	...	24.1	...	...	...	...	20.4	25.0
Pública (% del PIB)	13.8	12.2	13.2	13.4	15.1	...	16.3	...	...	...	...	14.3	13.0
Privada (% del PIB)	7.7	6.9	7.0	6.6	7.0	...	7.8	...	...	...	...	6.1	12.0
Deuda del Gobierno (% del PIB, Gob. Central)	36.5	36.4	38.5	36.6	35.3	...	43.2	...	...	...	...	38.6	39.6

Fuente: DANE, Banco de la República, Minhacienda, Superfinanciera y Asobancaria.

Colombia. Estados financieros*

	Jul-10 (a)	Jun-10	Jun-09 (b)	Var real anual entre (a) y (b)
Activo	221,877	218,462	196,186	10.6%
Disponible	13,388	15,957	14,114	-7.2%
Inversiones	49,389	47,816	40,359	19.7%
Cartera Neta	136,301	133,733	122,105	9.2%
Consumo Bruta	38,725	38,185	34,322	10.4%
Comercial Bruta	89,473	87,120	80,999	8.0%
Vivienda Bruta	11,668	11,919	9,980	14.3%
Microcrédito Bruta	3,667	3,645	3,339	7.4%
Provisiones**	7,231	7,137	6,535	8.2%
Consumo	2,630	2,623	2,659	-3.3%
Comercial	4,079	3,995	3,392	17.6%
Vivienda	384	381	341	10.2%
Microcrédito	139	138	143	-5.1%
Otros	22,799	20,956	19,608	13.7%
Pasivo	192,876	190,308	172,243	9.5%
Depósitos y Exigibilidades	146,682	145,970	137,683	4.2%
Cuentas de Ahorro	70,616	70,490	63,591	8.6%
CDT	44,664	43,809	47,522	-8.1%
Cuentas Corrientes	26,035	26,437	22,016	15.7%
Otros	5,366	5,234	4,554	15.3%
Otros pasivos	46,194	44,338	34,560	30.7%
Patrimonio	29,002	28,155	23,943	18.5%
Ganancia/Pérdida del ejercicio	2,967	2,536	2,699	7.5%
Ingresos por intereses	9,518	8,158	11,685	-20.3%
Gastos por intereses	3,068	2,641	5,278	-43.2%
Margen neto de Intereses	6,439	5,508	6,401	-1.6%
Ingresos netos diferentes de Intereses	4,535	3,908	4,694	-5.5%
Margen Financiero Bruto	10,974	9,416	11,095	-3.3%
Costos Administrativos	5,158	4,402	4,776	5.6%
Provisiones Netas de Recuperación	1,154	1,018	2,064	-45.3%
Margen Operacional	4,663	3,997	4,256	7.2%
Indicadores				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	3.81	3.77	4.27	-0.46
Consumo	5.76	5.88	7.57	-1.81
Comercial	2.87	2.75	2.76	0.11
Vivienda	3.92	3.86	4.51	-0.59
Microcrédito	5.71	5.77	6.21	-0.50
Cubrimiento**	111.07	113.16	118.93	-7.86
Consumo	117.97	116.90	102.33	15.64
Comercial	158.84	166.69	151.53	7.31
Vivienda	83.83	82.98	75.65	8.18
Microcrédito	66.30	65.75	68.97	-2.67
ROA	2.25%	2.24%	2.30%	-0.1%
ROE	17.50%	17.48%	19.97%	-2.5%
Solvencia	N.D.	14.17%	14.06%	N.D.

1/ Calculado como la diferencia entre ingresos y gastos por intereses menos Prima amortizada de cartera - cuenta PUC 510406

2/ Indicador de calidad de cartera en mora = Cartera Vencida / Cartera Bruta.

*Datos mensuales a abril de 2010 del sistema bancario. Cifras en miles de millones de pesos. Fuentes y cálculos Asobancaria.

** No se incluyen otras provisiones. El cálculo del cubrimiento tampoco contempla las otras provisiones.