

El mercado laboral colombiano

Desempeño reciente y agenda de reformas

Sergio Clavijo, Alejandro Vera y Margarita Cabra *



Colombia se ha caracterizado por mantener una elevada tasa de desempleo estructural, actualmente bordeando el 10%-11%, la tasa más elevada entre las economías grandes de América Latina. Tras la grave crisis hipotecaria de 1998-2001, le ha tomado al país casi una década para reducir dicha tasa de desempleo de los umbrales del 15%-20% hacia el actual 10%-11%. El problema que ahora se presenta en el frente laboral tiene que ver con mejorar la formalidad y calidad del trabajo, para siquiera lograr formalizaciones del 70% de la Población Económicamente Activa (PEA) frente al actual 30%-40%, al tiempo que regresamos a tasas de desempleo inferiores al 8% estructural, como la que se tuvo, por ejemplo, en los años ochenta.

En efecto, la tasa de desempleo pasó de reducirse a ritmos de -0.9 puntos porcentuales (pp) anuales durante 2011 a sólo -0.5pp durante 2012. Dados los daños que ha producido la llamada Enfermedad Holandesa sobre los sectores tradicionales del agro y la industria, nuestra economía arriesga con estancar las reducciones en desempleo durante el período 2013-2014. Más aun, el posible fin anticipado del auge minero-energético en el futuro cercano, en vez del horizonte pensado de 2016-2018, podría poner presión adicional sobre el mercado laboral, llevándonos a promedios de desempleo en los niveles actuales del 10.2% para el año 2013, tal vez el riesgo macroeconómico más preocupante del momento.

Cabe recordar que en este frente laboral el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) era llegar a la meta de desempleo del 9% hacia finales del actual mandato de Santos. Aun si se cumpliera tal cometido, que luce difícil, el promedio de desempleo abierto durante su mandato habría sido del 10.5%, mostrando entonces tan

* Director, subdirector e investigadora de Anif respectivamente.
Email: sclavijo@anif.com.co



sólo una reducción de 1.2pp respecto del 11.7% observado durante 2005-2009 (ver Anif, 2011a).

Como ya comentamos, la otra arista de este problema tiene que ver con la elevada informalidad laboral. Según los criterios del Dane (insuficiencia horaria y/o desacoplamiento entre habilidades y oficios desempeñados), la informalidad laboral se ha mantenido en niveles del 50%-53% en las trece áreas metropolitanas durante el período 2007-2013. Sin embargo, si medimos dicha informalidad a través de la relación Cotizantes Activos al

65% (= 70% de no cotizantes – 5% de aquellos en desempleo friccional). Estos elevados niveles de informalidad laboral se reflejan en la baja productividad laboral (creciendo a ritmos de tan sólo el 1%-2% anual) y en la elevada inestabilidad laboral. En el gráfico 2 aparecen las diferentes medidas de subempleo utilizadas por el Dane. El denominado “subempleo subjetivo” corresponde a aquellos que manifiestan su deseo de: i) mejorar sus ingresos; ii) incrementar el número de horas trabajadas; y/o iii) emplearse en labores que correspondan a sus com-

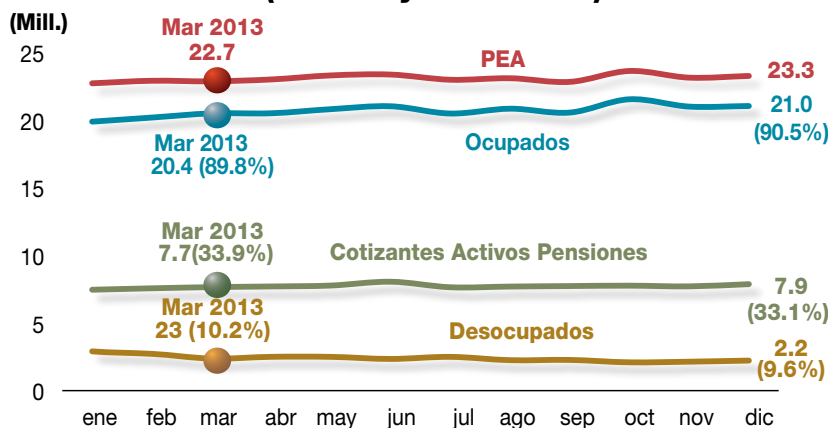
dispuesta a cambiar inmediatamente de actividad.

Nótese entonces que se tienen dos visiones sobre informalidad laboral bastante diferentes. La que postula Anif como la forma objetiva de medirla, a través del pago de la seguridad social (fluctuando entre el 60% y el 65%, según se incluya o no el desempleo friccional); y la que postulan las cifras oficiales del Dane, del 32% de la PEA en condición de “subempleo subjetivo” o del 11% de la PEA en condición de “subempleo objetivo”.

Dado que la informalidad resulta de las condiciones “objetivas” del mercado laboral (elevado salario mínimo y sobrecostos no salariales que afectan la relación Capital/Trabajo), Anif ha sido de la opinión de que el grado de subempleo debe medirse a través de quienes establecen relaciones formales de pago de seguridad social, pues el resto corresponde a relaciones subjetivas (ver Tamayo y Clavijo, 2007). Dicho de otra manera, esa formalización dependerá de si la firma está o no en capacidad de honrar sus onerosas obligaciones para-fiscales y de seguridad social. Dichas obligaciones representan actualmente un 55% de sobrecostos sobre la nómina, después de haberse desmontado un 5% a partir de mayo de 2013 (= 3% del ICBF y 2% del Sena) y restando por desmontar otro 8.5% de pagos en salud, según lo ordenado por la Ley 1607 de 2012. Así, sólo en 2014 dichos sobrecostos no salariales se habrían logrado reducir al 46%, cifra todavía muy onerosa para el empresariado colombiano.

Las cifras de subempleo e informalidad, medidas de forma objetiva a través de la relación pagos al PILA/PEA, nos indican que todavía un 60% o 65% de las contrataciones no cumple con sus obligaciones de seguridad social; señal de que el componente para-fiscal (cuasi tributario) continúa induciendo tercerización o abierta evasión de dichas obligaciones laborales. Mientras que el Dane se contenta con reportar que el subempleo objetivo sería tan sólo de

Gráfico 1. Mercado laboral 2012 y 2013 (millones y % de la PEA)

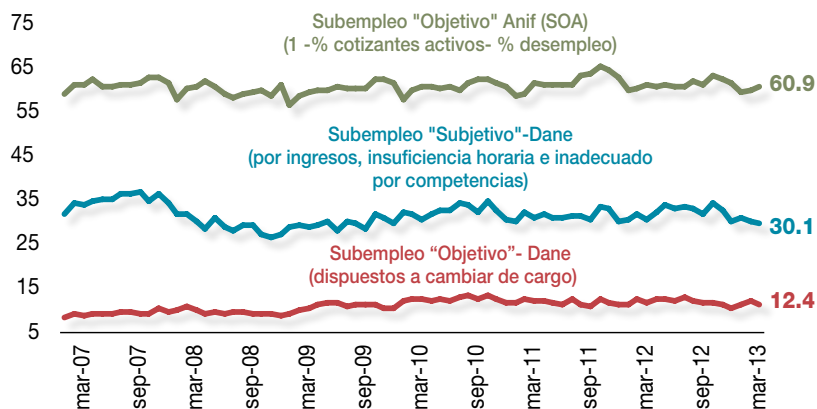


Fuente: elaboración Anif con base en Superfinanciera y Dane.

PILA/PEA, se observa que dicha relación se mantiene estática en el rango 32%-34%. Esto implica entonces que cerca de un 70% de la PEA no cotiza a la seguridad social, bien porque está desempleada (un 10% de dicha PEA), o porque está en sectores donde dicha informalidad se manifiesta no cotizando a la seguridad social (un 60% de la PEA), ver gráfico 1. Aun si aceptáramos que el desempleo friccional en Colombia puede ser tan alto como un 4%-5% de la PEA, en todo caso tendríamos niveles de informalidad laboral (medida de forma objetiva a través de ver quiénes cotizan a la seguridad social) del orden del

potencias personales. Cuando se suma la población que sufre alguna de estas deficiencias laborales, se observa que dicho subempleo subjetivo promedió un 32% de la PEA durante 2004-2012. Sin embargo, al ajustar dicha cifra de subempleo subjetivo por aquellos que responden que estarían dispuestos a abandonar inmediatamente su actual trabajo para ajustarse a sus deseos (mayor intensidad horaria o cambio de actividad), se observa que dicho subempleo bajaría del 32% a sólo el 11% de la PEA. De esta manera, el Dane concluye que “en realidad” el “subempleo objetivo” sería sólo de ese 11% de la PEA, la porción que estaría

Gráfico 2. Tasas de subempleo nacional en Colombia (2007-2013, %)



Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Superfinanciera.

“La Administración Santos ha partido de un acertado diagnóstico sobre lo inadecuadas que eran las relaciones precio del Capital/Trabajo, plagadas de exenciones al capital y castigos a la generación de empleo formal, resultado de las erradas políticas adoptadas por Uribe I y II (2002-2010) en estos frentes. Sin embargo, los avances de la Administración Santos no han tenido la profundidad deseada.”

un 11%-12%, la tasa de “Subempleo Objetivo Anif” (SOA) bordea el 61% (donde el SOA = 100% - 34% cotizantes a pensiones - 5% de desempleados friccionales), ver Anif (2009). Dada esta situación, consideramos pertinente analizar en esta nota los avances que se han logrado en estos frentes de lucha contra el desempleo y la informalidad laboral en lo corrido de la Administración Santos. Como veremos, la Administración Santos ha partido de un acertado diagnóstico sobre lo inadecuadas que eran las relaciones precio del Capital/Trabajo, plagadas de exenciones al capital y castigos a la generación de empleo formal, resultado de las erradas políticas adoptadas por Uribe I y II (2002-2010) en estos frentes. Sin embargo, los avances de la Administración Santos

no han tenido la profundidad deseada. En particular, la reducción inicial de las cargas no salariales para las Pymes resultó poco eficaz (según Ley 1429 de 2010) y el recorte más reciente de 13.5pp todavía se queda corto frente a los 60pp existentes antes de la Ley 1607 de 2012. Así, el resultado neto de estos tres años de gobierno han sido descensos en el desempleo de tan sólo 1.5pp, dejándonos todavía en niveles estructurales de desempleo del 10%-11% y altos niveles de informalidad laboral, que según nuestro SOA bordea el 61% de la PEA.

Sobrecostos no salariales

Una de las principales causas de la informalidad son los elevados costos

laborales que exige el mercado formal. El Salario Mínimo Legal (SML) sigue aumentando por encima de la fórmula universal: $\text{var. \% SML} = \text{Inflación} \pm \text{Productividad Laboral (PL)}$. Por ejemplo, el aumento del SML fue del 5.8% anual durante 2012, 3pp por encima de lo indicado por la fórmula universal ($2.8\% = 2.4\%$ de inflación + 0.4% de PL). No obstante, dadas las restricciones legales impuestas por la Corte Constitucional sobre el “mínimo vital”, resulta bastante difícil trabajar en esta línea de pensar en reducir el SML-real de sus niveles actuales, bordeando casi los US\$500/mes, lo cual nos torna poco competitivos a nivel global, donde, por ejemplo, en Asia el salario medio bordea la mitad de esa cifra.

Por ello, Anif ha venido manifestando que se debe trabajar por el lado de los costos no salariales (parafiscales). Según lo que hemos explicado, dichos costos no salariales tan sólo lograrán reducirse al 55% en 2013 y al 46% en 2014 (tras recortar los 13.5pp ordenados por la Ley 1607 de 2012, sustituyéndolos por la sobretasa de Imporrenta del CREE del 8%-9%).

Cabe recordar que en el primer año del gobierno Santos se creó la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010), la cual reglamentó un subsidio en el pago de parafiscales en el caso de la Pymes. La idea era que las Pymes nos pagaran Imporrenta ni aportes parafiscales y sólo en el tercer año de funcionamiento pagaran el 25%; en el cuarto año un 50%; en el quinto un 75% y a partir del sexto pagaran plenamente.

El balance de resultados de esta Ley muestra que con ello sólo se logró dinamizar la creación de empresas, pero no el incremento de la relación cotizantes activos PILA/PEA, la cual sigue estancada en sus niveles históricos del 29%-34%. En efecto, el Ministerio de Trabajo nos habla de unas 265.000 empresas que se acogieron a los beneficios de esta ley, unas

147.000 firmas formalizadas, 83.000 que renovaron su matrícula mercantil y unas 64.000 nuevas empresas.

Pero la idea no era generar más empresas, sino formalizar a sus trabajadores (añadiendo nuevos cotizantes, no simplemente sustituyendo los existentes para hacerse a los subsidios estatales en el pago de los parafiscales). Según el Ministerio de Trabajo, a octubre de 2011, la Ley había creado 395.266 empleos para menores de 28 años, donde el 51.5% fue creado en empresas grandes, el 41.6% en Pymes y el 6.9% en microempresas.

Sin embargo, a diciembre de 2012, la relación Cotizantes Activos a Pensiones PILA/PEA era tan sólo del 33.4%. Al incluir las contribuciones que hacen los pensionados, dicha relación sube al 43.9% para el caso de la salud. Está claro entonces que dicha ley ha servido para crear empresas, pero sin mayor impacto sobre la formalización laboral (medida de forma objetiva; o sea, a través de cotizantes activos a la seguridad social), ver Anif, 2012a. De otra parte, la Ley 1607 de 2012 (reforma tributaria) hizo un buen esfuerzo por equilibrar la relación Capital/Trabajo, al sustituir por impuestos a las utilidades de las firmas (CREE) hasta 13.5 (=2% Sena + 3% ICBF + 8.5% salud) de los 64.7pp de pagos salariales no laborales, en el caso de asalariados hasta los 10 SML. Específicamente, el CREE estará gravando las utilidades empresariales con un 9% en 2013-2015 y un 8% de allí en adelante.

Sin embargo, ello se hizo de manera subóptima. Esto debido a que: i) no se desmontaron los recursos del 4% de las Cofamiliares, un ejemplo histórico de “rentas capturadas”; y ii) no se usó el mecanismo de tributación general para reemplazar el fondeo parafiscal del Sena, ICBF y salud, sino que se recurrió a rentas de “destinación específica” al atarlas al CREE. Así, se generaron serios problemas de “caja atrapada” (tal como hoy ocurre con

diversas cuentas de pensiones y del Fosyga), donde los recaudos de dicho CREE irían directamente a un fondo especial y, de ahí, al Sena-ICBF-salud (Art. 18 Ley 1607 de 2012). Dicho de otra manera, al no incluirlas en el manejo presupuestal, se renunció a buscar mayor eficiencia en esas entidades y, peor aún, se terminó premiándolas al indexar sus presupuestos a ritmos del 2% real anual, lo cual debió dejar a muchos parlamentarios con más poder burocrático.

Los estudios realizados para la Comisión de Pobreza y Desigualdad, convocada por el gobierno en julio de 2011, señalan necesidades operativas del 0.3% del PIB y del 1.9% del PIB en inversión para ICBF-Sena. Sin embargo, la solución a dichas necesidades no debió adoptarse a través de la indexación a tasas reales del 2% anual y mucho menos a través de continuar excluyéndolas del manejo presupuestal. Peor aun, la sobretasa temporal del CREE (1%) quedó “amarrada” a: universidades (40%), agro (30%) y UPC-salud (30%), sin que se hubieran realizado mayores estudios sobre su dinámica presupuestal. En síntesis, a través del CREE se alteró la fuente de financiamiento de dichas entidades y algunas ganancias en formalización laboral podrán ocurrir, pero su costo fiscal ha terminado por ser exagerado y con serios problemas de “caja atrapada”, ver Anif, 2013a.

Seguro de desempleo

La posibilidad de acceder a un seguro de desempleo ha sido otra de las obsesiones del gobierno Santos. Sin embargo, ya existe un esquema de este tipo en Colombia, a través de las cesantías. El problema de este esquema no es su diseño como tal, sino la facilidad de drenar sus recursos y la excesiva informalidad.

En efecto, bajo esta modalidad de cesantías las coberturas laborales mínimas requeridas para enfrentar la

“ Ya existe un esquema de seguro de desempleo en Colombia, a través de las cesantías. El problema de este esquema no es su diseño como tal, sino la facilidad de drenar sus recursos y la excesiva informalidad. ”



situación de cesante no se cumplen por diversas razones: i) por el lado de los ahorros, se tiene que la rotación laboral creciente hace que difícilmente el trabajador típico permanezca en su cargo por más de cinco años; ii) por el lado del desempleo, sabemos que los problemas de “desempleo friccional” (discrepancia entre las competencias del trabajador y los requerimientos empresariales) se han incrementado, luego esto induce períodos de cesación superiores a los seis meses. Además, la creciente informalidad laboral también viene afectando el ahorro a través de las cesantías. Anif ha estimado que el llamado subempleo “objetivo” del 61% de la PEA significa que sólo un 34% de la Población Económicamente Activa cotiza a un Fondo de Cesantías (el restante 5% son desempleados friccionales que suponemos podrán cotizar una vez se enganchen nuevamente en el mercado laboral). Un último factor que afecta el acervo del ahorro a través de las cesantías

se debe a que quienes sí cotizan son impacientes y proceden a retirar anticipadamente sus ahorros. Estos retiros son permitidos por Ley para los casos de “mejoras locativas” (usualmente del garaje), adquisición de vivienda o para gastos en educación. Dicho drenaje sólo debería

autorizarse una vez se haya alcanzado una masa de ahorro suficiente para garantizar cubrimientos de al menos 6-12 meses de desempleo, ver Anif, 2007.

Por ello, en busca de la protección del cesante, el Ministerio de Trabajo había propuesto inicialmente, con buen tino, una reforma que apuntaba a que “al menos” el 50% de los recursos ahorrados en fondos de cesantías debería destinarse a un verdadero seguro de desempleo. Sin embargo, el Congreso derrotó dicha iniciativa. A continuación veremos la importancia de generar una masa crítica, no retirable, para tener un verdadero seguro contra el desempleo.

El cuadro 1 muestra que sólo aquellos trabajadores que han logrado acumular cesantías por cinco o más años estarían en capacidad de mantener sus niveles de consumo inalterados por períodos de desempleo hasta de seis meses (sin tener que recurrir a otras fuentes). Aquellos afortunados que hayan logrado acumular cesantías por nueve o más años podrían resistir hasta un año de desempleo. Esto señala que pensar en destinar “sólo” el 50% de dichos recursos a ese seguro de desempleo resultaría totalmente insuficiente para dicho propósito. Allí suponemos que el salario permanece constante en términos reales y que el monto acumulado en las cesantías logra un

Cuadro 1. Desempleo al descubierto (meses)

Años trabajados	Longitud de desempleo	
	6 meses	12 meses
3	2.8	8.8
5	0.2	6.2
9	0	0

Fuente: cálculos Anif.

rendimiento real del 7.5% anual, si éste fuera inferior, pues entonces los requerimientos de ahorro serían mayores.

El cuadro 2 ilustra los montos requeridos de ahorro en fondos de cesantías que debería hacer una persona en función de su nivel de ingresos (en SML) y de la duración media estimada que se tenga del posible desempleo. Por ejemplo, una persona que devengue 2 SML (\$1.179.000) necesitaría generar ahorros por \$2.4 millones si estima que podrá estar cesante durante dos meses. Sin embargo, si la fase de desempleo

Cuadro 2. Ahorro requerido en cesantías

(en \$ millones)

Salario Mínimo (SML)	Duración media del desempleo (meses)		
	2	12	24
2	2.4	14.1	28.3
4	4.7	28.3	56.6
10	11.8	70.7	141.5

Fuente: cálculos Anif.

durara un año, dicho monto debería alcanzar los \$14.1 millones (cifra que sólo conseguiría tras nueve años de ahorro continuo). Sólo en aquellos casos en que los trabajadores hayan acumulado recursos que cubran al menos un año de desempleo debe pensarse en permitir retiros para pagos educativos o de bonos a hipotecas, en la suma que exceda dicha proporción, ver Anif, 2012b.

Por todo esto, Anif ha sido de la opinión de que Colombia no requie-

re reformar jurídicamente su actual esquema de seguro de desempleo, sino ponerlo a funcionar por medio de dos mecanismos: i) promoviendo la formalización laboral, a través de desmontar las exageradas cargas parafiscales que todavía han quedado en niveles elevados del 51.3% (tras reducirlos en un 13.5% hacia el año 2014,

según Ley 1607 de 2012); y ii) evitar que se drenen los ahorros de las cesantías.

Sin embargo, recientemente el Congreso aprobó (tan sólo falta la sanción presidencial) una reforma que, en vez de solucionar los problemas de raíz, busca comprometer más recursos asistenciales y presupuestales en lo que debería ser un sistema de aseguramiento de mercado. En efecto, fue aprobado un Proyecto de Ley que: i) crea un Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec); y ii) estructura una red de Servicios de Empleo.

Esto se apoya en la Ley 789 de 2002, la cual, a su vez, había creado el Fondo de Subsidio al Desempleo (Fonede), con el fin de “liberar” recursos atrapados en las cajas de compensación. La idea es que el Fosfec use dichos recursos para ayudar a financiar aportes a la seguridad social (focalizados en ingresos de 1 SML) y la cuota monetaria del subsidio familiar de quienes quedan cesantes. Como se ve, seguimos con los mismos problemas de siempre: excesivas “destinaciones específicas” que quedan atrapadas presupuestalmente, las cuales no cumplen sus funciones, y que después dan origen a la creación de nuevos fondos para nuevas destinaciones específicas, en un interminable círculo vicioso de informalidad laboral y de asistencialismo, ver Anif, 2013b.

re reformar jurídicamente su actual esquema de seguro de desempleo, sino ponerlo a funcionar por medio de dos mecanismos: i) promoviendo la formalización laboral, a través de desmontar las exageradas cargas parafiscales que todavía han quedado en niveles elevados del 51.3% (tras reducirlos en un 13.5% hacia el año 2014, según Ley 1607 de 2012); y ii) evitar que se drenen los ahorros de las cesantías.

Proyectos de Ley laborales: el Anti-PIPE

En esta última sección abordaremos tres proyectos de Ley que afectan el mercado laboral y que se encuentran en trámite en el Congreso. Dichos proyectos van en contravía de lo actuado en años recientes, pues buscarían elevar los costos de la mano de obra formal, incentivando el aumento de la informalidad y el desempleo y no al contrario. Algunos analistas (Díaz, 2013) los han denominado certeramente como el Anti-PIPE, pues a diferencia del PIPE promulgado recientemente por el gobierno, afectarían negativamente la competitividad del país, precisamente cuando han entrado a operar los TLCs, particularmente con Estados Unidos y Europa.

Estos proyectos tratan de: i) sancionar a las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTAs) y otras formas de tercerización laboral que incumplan las obligaciones laborales (Proyecto de Ley 81 de 2012), lo cual significa atacar la tercerización y dejar sin defensa a un empresariado que todavía enfrenta cargas no salariales hasta de 50pp; ii) volver a establecer la rigidez de la jornada laboral, al regresar al esquema de costosas horas extras (Proyecto de Ley 82 de 2012); y iii) establecer una cuota adicional de aprendices para las empresas (Proyecto de Ley 184 de 2012).

El Proyecto de Ley 81 de 2012, que en marzo de 2013 fue aprobado en segundo debate, busca la regulación de las relaciones contractuales y de trabajo de las CTAs, que hoy en día son beneficiadas con las exenciones tributarias y no son sujetas a la legislación laboral. Adicionalmente, busca regular las nuevas formas de evadir el pago de obligaciones laborales. Según cifras de Cofecoop, a pesar de que el 33% de las CTAs que desviaron su objeto está en proceso de liquidación, éstas han cambiado su personería jurídica a S.A.S., a los



Contratos de Prestación de Servicios y a los Contratos Sindicales.

Por un lado, aplaudimos las modificaciones de este Proyecto, pues consideramos que está bien que el Ministerio de Trabajo sancione a las CTAs que incumplan las obligaciones laborales. Sin embargo, eso dejará a Colombia sin mayores posibilidades de competitividad en el mercado internacional, pues muchos “socios comerciales” no enfrentan semejantes sobrecostos laborales (en Chile y Costa Rica han desaparecido dichos sobrecostos), ver Anif, 2011b.

Una vez más, si se lograran reducir las cargas parafiscales, este proyecto que busca proteger al trabajador no generaría daños para la competitividad del país. Esto dado que han sido estas elevadas cargas la razón para el auge de las CTAs.

En el caso del Proyecto de Ley 82 de 2012, aprobado en primer debate en abril de 2013, se propone revertir algunos aspectos de la Ley 789 de 2002 orientados a flexibilizar los contratos laborales. Este Proyecto de Ley pretende: i) reducir la jornada de trabajo ordinario (diurna: de 6 a.m. - 10 p.m. a 6 a.m.-6 p.m.) y ampliar la nocturna (de 10 p.m.-6 a.m. a 6 p.m.-6 a.m.); ii) incrementar los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, del

“ Son tres los proyectos que van en contravía de lo actuado en años recientes, pues buscarían elevar los costos de la mano de obra formal, incentivando el aumento de la informalidad y el desempleo y no al contrario. ”

75% sobre la remuneración ordinaria a un 100%; y iii) recuperar el carácter laboral del contrato de aprendizaje, los cuales ganan menos del mínimo (hasta un 50% en la fase lectiva y hasta un 75% en la fase práctica) y no están incluidos en el sistema de seguridad social.

Cabe recordar que las ganancias netas producidas por la Ley 789 de 2002 han sido documentadas: a) se logró disminuir el subempleo por insuficiencia horaria, especialmente en el sector servicios (ver Gaviria, 2004); b) se creó más empleo, a razón de 650.000-700.000 durante 2003-2007; y c) se generaron aumentos en contratos de aprendices, aunque en volúmenes inferiores a los proyectados. En opinión de Anif, la aprobación de este paquete laboral Anti-PIPE conllevaría pérdida de dinamismo en la generación de empleo y mayor informalidad laboral, buscando eludir reglamentaciones tan onerosas para las firmas.

Finalmente, el Proyecto de Ley 184 de 2012 pasó el primer debate en noviembre de 2012, con la motivación de vincular más estudiantes del Sena a Contratos de Aprendizaje, debido a que sólo cubre el 28.3% de los estudiantes de la institución, de los 440.036 que podrían ser “aprendices”. Este Proyecto establece una cuota de aprendices para las empresas privadas que realicen

cualquier tipo de actividad económica (diferente de la construcción, y las empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta) y que tengan más de 10 empleados, después de los dos primeros años de funcionamiento. Esta cuota sería determinada por el Sena y tendría sanciones de 1.5 SML/aprendiz no contratado.

La imposición de aprendices generará mayores costos para las empresas, pues se pretende obligarlas a crear empleo sin evaluar las necesidades de éstas y pagar remuneraciones de al menos 1SML y prestaciones. Esto tendrá consecuencias en la relación del Costo capital /Trabajo, aumentando los incentivos para seguir creando empresas intensivas en capital y menos en mano de obra. Lo correcto sería que el gobierno ampliara la cobertura educativa para capacitar a la PEA en las habilidades que las firmas requieren.

Conclusiones

El mercado laboral es uno de los principales lastres de la economía colombiana. Ejemplo de esto son el elevado desempleo (de dos dígitos) y la informalidad de dos terceras partes de los ocupados. La Administración Santos ha buscado atacar estos males a través de reducir las cargas no salariales y modificar el seguro de desempleo, aunque produciendo soluciones subóptimas en ambos casos. Además, la legislación que se discute en el Congreso intenta revertir algunos de los avances en materia de abaratamiento de la mano de obra en Colombia, generando un verdadero Anti-PIPE.

Como vimos, el resultado neto de estos tres años de gobierno ha sido haber reducido la tasa de desempleo promedio en 1.5pp, pero todavía estamos en un umbral de desempleo estructural elevado, del orden de 10%-11%, la tasa más alta entre los países grandes de América Latina. A su vez, preocupa que la tasa de informalidad laboral se ubique en un 61% de la PEA, medida


a través de aquellos que no cotizan a la seguridad social, mientras que las cifras “objetivas” del Dane nos habla de informalidad de sólo el 11%.

En el frente de los sobrecostos no salariales, la Administración Santos otorgó subsidios en el pago de los parafiscales para las nuevas Pymes (Ley 1429 de 2010), pero con resultados más bien pobres. Todavía está por verse el impacto que tendrá el recorte de costos no salariales en 5pp durante el año 2013 y en otros 8.5pp en 2014 (según Ley 1607 de 2012). Dado que las cargas no salariales todavía serán tan altas como un 55% en 2013 y un 46% en 2014, consideramos que la meta de elevar la relación PILA/PEA en 10pp luce algo optimista, pues históricamente ésta ha estado estancada en niveles cercanos al 33% desde que se expidió la Ley 100 de 1993. Todo esto luciría aún más exigente de cumplir si el Congreso aprueba el paquete laboral de leyes Anti-PIPE que actualmente allí se discute.

Finalmente, en materia de cesantías, Colombia ya cuenta con un buen esquema de seguro de desempleo, sólo que las prácticas actuales le hacen “trampa” al sistema y no lo dejan operar para el propósito que fue creado. El Proyecto de Ley aprobado recientemente (falta sanción presidencial) no sólo no solucionará los problemas estructurales, sino que peligrosamente deja la puerta abierta para que le toque al gobierno realizar aportes presupuestales adicionales, como si las presiones fiscales pensionales y de la salud no fueran de por sí ya bastante onerosas.

Así, es evidente que se ha logrado poco en materia de reducción del desempleo y de ganancias en formalidad laboral, a pesar de los buenos diagnósticos que ha venido manejando la Administración Santos frente a los desatinos de la Administración Uribe I-II en este frente.

Por ello, para Anif el principal riesgo económico de corto plazo en Colombia proviene del agotamiento en las

reducciones en la tasa de desempleo, pues ya hemos alcanzado los niveles estructurales del 10%-11%, sin que se hayan emprendido reformas de gran calado que permitan romper esa barrera estructural ni reducir la informalidad (salvo por la reciente sustitución subóptima de fuentes de financiamiento del 13.5% de parafiscales de un total cercano al 60%), ver Anif, 2013c. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2013a), “Evaluación de la Reforma Tributaria de 2012”, *Informe Semanal* No. 1156 de enero de 2013.
- Anif (2013b), “Seguro de desempleo y reforma a las cesantías”, *Comentario Económico del Día* 5 de marzo de 2013
- Anif (2013c), “Desafíos de la política económica para 2013”, *Informe Semanal* No. 1154 de enero de 2013.
- Anif (2012a), “¿Cómo vamos en formalización empresarial y laboral?”, *Comentario Económico del Día* 21 de marzo de 2012.
- Anif (2012b), “Cesantías y reformas al seguro de desempleo”, *Comentario Económico del Día* 19 de junio de 2012.
- Anif (2011a), “Crecimiento, desempleo y reformas estructurales (¿cómo luce la curva de Phillips actualmente?)”, *Informe Semanal* No. 1092 de septiembre de 2011.
- Anif (2011b), “Mercado laboral colombiano y TLC con Estados Unidos: ¿nuestra competitividad trasquilada?”, *Comentario Económico del Día* 12 de octubre de 2011.
- Anif (2009), “Informalidad laboral y nivel de subempleo efectivo”, *Comentario Económico del Día* 28 de enero de 2009.
- Anif (2007), “El seguro de desempleo y la realidad de las cesantías”, *Informe Semanal* No. 865 de enero de 2007.
- Díaz, J. (2013), “El anti-PIPE”, *La República*, 4-5 de mayo de 2013.
- Gaviria, A. (2004), “Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?”, Documento CEDE 2004-45.
- Tamayo C. y Clavijo M. (2007), “La ‘paradoja’ entre el crecimiento y el desempleo: ¿qué dicen los costos de los factores de producción?”, revista *Carta Financiera* No. 139, agosto-septiembre de 2007.