

Nuevas tendencias de protección laboral y social y sus posibilidades para Colombia¹

Eduardo Lora

Abstract

Unemployment and low coverage of social security are two of the main worries expressed by Colombians. This article explores the consequences created by the social protection system in Colombia, in which most of the benefits are linked to employment in the formal sector of the economy. In order to do this, the author presents a diagnosis of the main characteristics of the Colombian labor market, highlighting inefficiency in the use of labor resources, high security conditions of formal employees and stability of real wages. An integral reform, that simultaneously covers the tax, pension and social protection systems, is a real possibility to overcome the problems caused by these characteristics.

1. Síntomas de desprotección laboral y social en Colombia

Mal uso de los recursos laborales

Los sondeos realizados por *Latinobarómetro* indican que los colombianos consideran al desempleo como el problema más grave del país, por encima de otros problemas, como el terrorismo o la violencia política. Dichos sondeos también muestran que Colombia es un caso llamativo dentro de América Latina, pues es el desempleo, y no tanto el tema de los bajos salarios o de la inestabilidad laboral, lo que más produce preocupación entre la población. Es tal el interés entre la opinión pública en esta materia, que el desempleo es considerado un problema más generalizado que la pobreza.

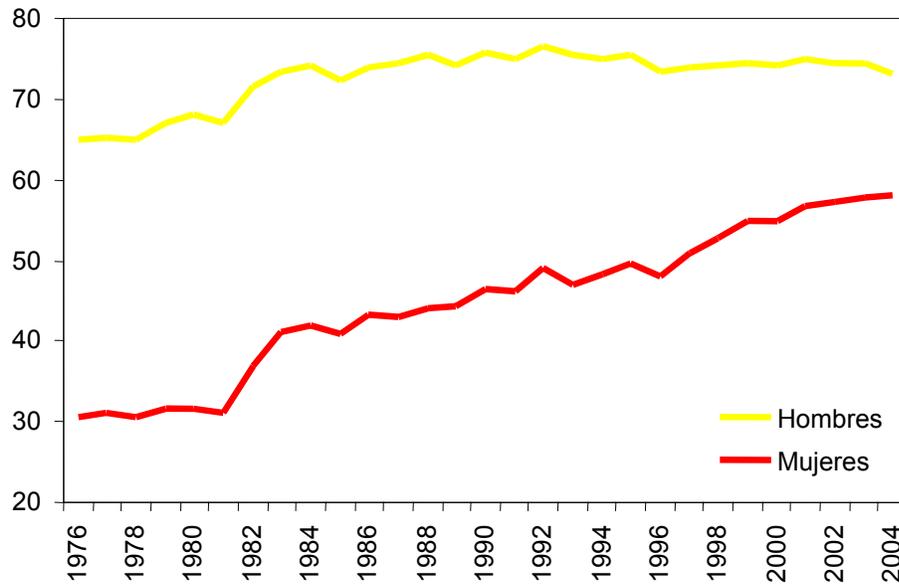
¹ Artículo basado en ponencia presentada el 21 de abril de 2006 en el Foro Internacional sobre Protección Social realizado en Cali, Colombia. El evento fue organizado por la Universidad ICESI y la Universidad Externado de Colombia.

Esta percepción entre la población colombiana sobre la gravedad relativa de los problemas laborales y sociales es correcta y está relacionada con las características que tiene el sistema laboral nacional. Al respecto, hay tres rasgos del caso colombiano que son muy notables en las comparaciones internacionales: mal uso de los recursos laborales; altas condiciones de seguridad laboral y una alta estabilidad de los salarios reales.

Es ampliamente conocido que el desempleo en Colombia ha seguido el comportamiento del ciclo económico: aumentó durante la crisis de finales del siglo pasado y posteriormente cayó gracias a la aceleración del crecimiento en los últimos años. A pesar de su buena dinámica reciente, sigue siendo el mayor de América Latina, por encima de países que tuvieron crisis más recientes y profundas, como Venezuela, Argentina o Uruguay. Es decir, Colombia heredó de su última crisis económica una tasa de desempleo muy rígida a la baja y muy alta para los niveles observados en la región. Adicionalmente, el desempleo en Colombia afecta en mayor medida a las mujeres y a las personas jóvenes. En el caso de las mujeres, la evidencia muestra que su tasa de desempleo es dos veces la tasa para los hombres. Esta es la brecha de género más grande entre los países de América Latina, lo que representa un grave problema para el crecimiento económico y para la reducción de la pobreza, puesto que las mujeres son quienes están alimentando la expansión de la oferta laboral. La tasa de participación de los hombres, como ocurre en casi todas partes del mundo, es bastante estable, mientras que la de las mujeres viene en continuo aumento desde hace por lo menos dos décadas (ver Gráfico 1).

Gráfico 1

Tasa Global de Participación por género



Fuente: ENH-DANE

La evidencia también es preocupante en el caso de las personas jóvenes. En Colombia, la brecha absoluta entre la tasa de desempleo de jóvenes y adultos es muy amplia, muy por encima de la brecha promedio para América Latina y superada únicamente por el diferencial observado en Uruguay y Argentina.

La combinación de estos hechos ha provocado que la tasa de ocupación total, es decir, el porcentaje de la población económicamente activa que tiene trabajo, esté estancada desde hace una década en niveles inferiores a los valores máximos que se observaron en 1993 y 1994 (cerca de 56%). Es importante recalcar que el estancamiento de la tasa de ocupación se ha convertido en un problema fundamental de la economía colombiana.

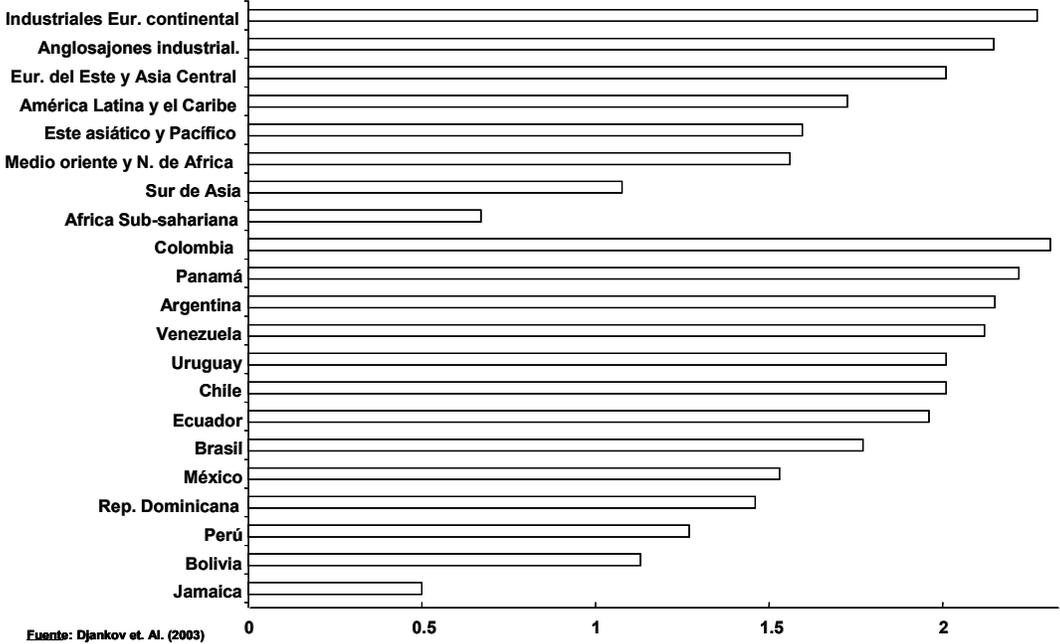
Seguridad laboral

Los empleados formales colombianos cuentan con un nivel de seguridad laboral excepcional. Los beneficios que obtiene un empleado formal debido a la pérdida de su empleo, básicamente por cesantías e indemnizaciones, son aproximadamente 16 salarios

mensuales, la segunda cifra más alta en el contexto de América Latina. Al mismo tiempo, el país tiene las condiciones más generosas de seguridad social en términos de los beneficios que recibe el trabajador formal por pensiones, salud, maternidad, y otros tipos de beneficios, asociados a las condiciones de trabajo. El nivel de beneficios laborales ofrecido a un empleado formal en Colombia es comparable con los beneficios que obtiene un empleado de la misma categoría en un país desarrollado promedio (ver Gráfico 2).

Gráfico 2

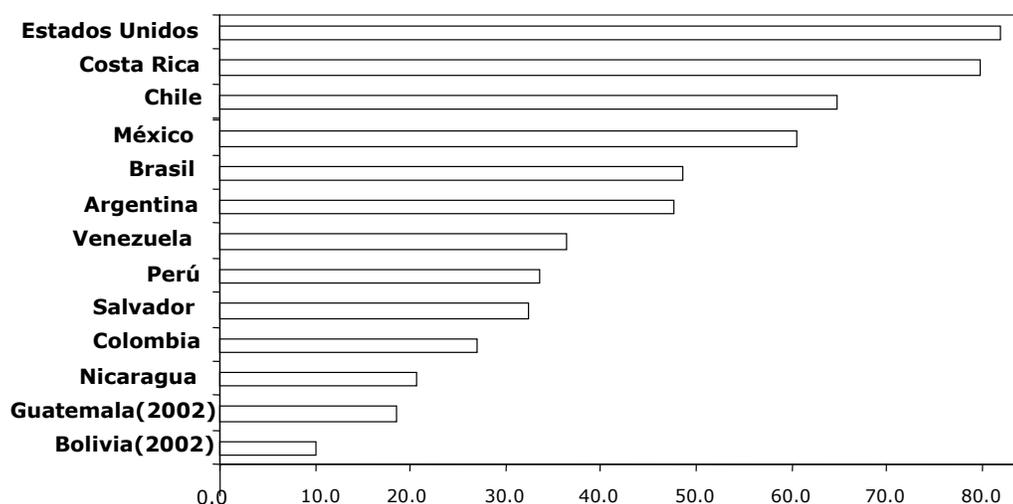
Indice de seguridad social (0-3)



Por supuesto, el resultado de esto es una muy baja cobertura de los servicios de protección. La proporción de empleados que tienen muy buena seguridad social en Colombia está por debajo del 30%, mientras que en otros países de América Latina como Brasil, México, Chile o Costa Rica, esta proporción es mayor al 50% (ver Gráfico 3). Además, debe tenerse en cuenta que esta cifra se refiere solamente a empleados, es decir, se están dejando por fuera a los trabajadores por cuenta propia.

Gráfico 3

Proporción de empleados con seguridad social (%)
(promedio 1990-2004)



Nota: Datos nacionales, excepto para Argentina y México que presenta datos urbanos.
Fuente: **Sociómetro**, basado en Encuestas Nacionales de Hogares. BID-RES. Medical Expenditure Panel Survey, MPES 2002

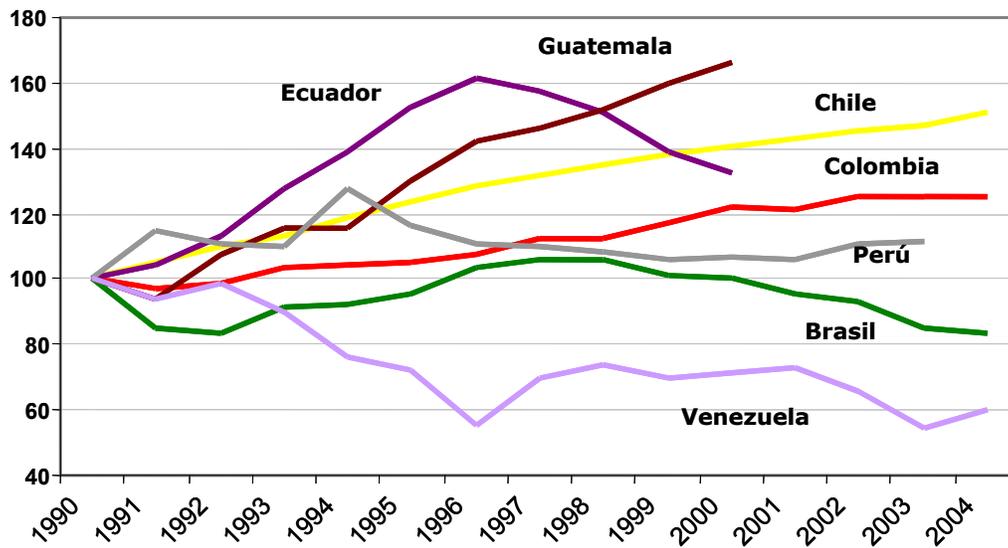
En conclusión, en Colombia coexiste un problema de muy baja cobertura en la seguridad social, como es ampliamente conocido, y muy buenas condiciones promedio de seguridad, pero tremendamente concentradas en unos pocos. Es posible afirmar que en el país se ha hecho un gran esfuerzo por darle una muy buena seguridad a unos pocos, con el respectivo estancamiento en el progreso social que esto implica. Esto crea un dilema serio de política pública entre las condiciones de seguridad laboral y el aprovechamiento que hace la economía nacional de los recursos laborales.

Estabilidad de los salarios reales

La última característica del caso colombiano que es importante destacar es la alta estabilidad de los salarios reales. Aparte de Chile, Colombia es el país latinoamericano con mayor estabilidad y tendencia al aumento en los salarios reales urbanos desde 1990. En contraposición, es común observar cierto grado de ajuste procíclico del salario real en otros países de América Latina, como Ecuador, Guatemala, Perú, Brasil, Venezuela, Argentina o México (ver Gráfico 4).

Gráfico 4

Salarios Reales urbanos (1990=100)

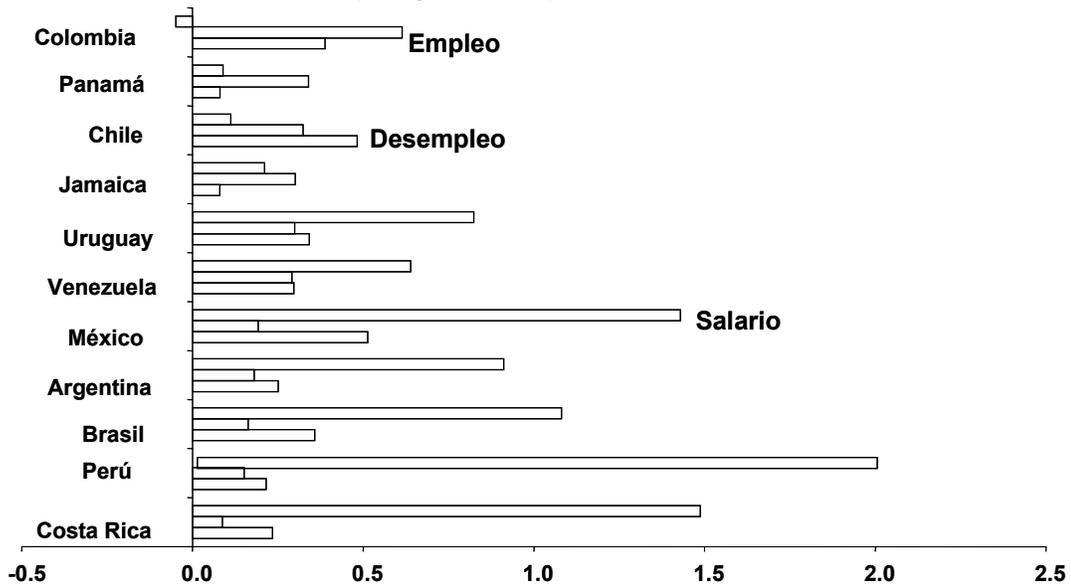


Fuente: Cepal y Banco de la República. Salarios en Colombia son sólo para industria.

Esto implica que el mercado laboral colombiano termina ajustándose mucho más por cambios en el empleo y el desempleo, ya que no se ajusta nada por salarios. Una forma de ilustrar este hecho es por medio de las elasticidades del salario, el empleo y el desempleo, a los cambios en la tasa de crecimiento. Colombia tiene la mayor elasticidad del empleo al ciclo económico (poco más de 0.5) entre una muestra de 11 países de la región (véase Gráfico 5). Por su parte, la elasticidad del salario al ciclo es ligeramente negativa, lo cual quiere decir que los salarios se ajustan en forma errónea (aumentan más cuando hay recesión y viceversa), y por lo tanto todo el ajuste en el mercado laboral tiene que hacerse vía empleo o desempleo.

Gráfico 5

Elasticidad del salario, el empleo y el desempleo



Fuente: IDB (2004).

Una consecuencia adicional de la dinámica reciente del salario real es la reasignación de empleo entre el sector formal e informal. A medida que suben los salarios relativos (asalariados contra cuenta propia) en el sector formal, cae el empleo de los asalariados y aumenta el empleo de los cuenta propia, lo que significa un detrimento en la calidad del empleo. Los hechos muestran que esto es precisamente lo que ha pasado en Colombia desde mediados de la década pasada. En conclusión, tenemos un mercado laboral que funciona de una manera bastante especial para los patrones latinoamericanos: hay muchos ajustes en la calidad y en el tamaño del empleo y prácticamente ningún ajuste en el salario de los empleados formales.

2. Limitaciones del sistema de protección basada en el empleo

Existen razones para contar con instituciones laborales. En el caso colombiano, estas buscan proteger al trabajador con garantías de salarios mínimos, asegurando servicios de salud, pensiones y otros beneficios laborales, y evitando los despidos. Sin embargo, es

necesario tener en mente que la existencia de estas instituciones tiene un costo directo sobre el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo. Es posible reconocer al menos tres efectos directos: sobre el nivel de los costos salariales, sobre la adaptabilidad de los costos salariales al ciclo económico (flexibilidad macro), y sobre la flexibilidad micro. Cada uno de estos efectos tiene importantes consecuencias sobre el desempleo, su distribución entre los diferentes grupos de la población y en la productividad.

Nivel de los costos salariales

El salario mínimo en Colombia, así como en otros países de la región, es bastante alto: aproximadamente US\$120 mensuales, en dólares constantes de 2001. Para ilustrar la magnitud relativa del salario mínimo y sus posibles implicaciones sobre el empleo es interesante compararlo con el salario promedio chino. Las cifras indican que Colombia, y muchos países latinoamericanos, tienen salarios *mínimos* por encima del salario *promedio* que reciben los trabajadores en los sectores industriales en la China.

El salario mínimo en Colombia tiene además la peculiaridad de ser muy eficaz. Esto no es muy común en América Latina. Es posible afirmar que es una institución de verdad, no como en otros países donde se ha licuado o se ha irrespetado de forma mucho más flagrante. Los países de la región donde la eficacia del salario mínimo es mayor son Colombia, Brasil y Chile, pero Colombia los supera de lejos, pues cerca de un 35% de los trabajadores gana entre uno y dos salarios mínimos; 15 puntos porcentuales más que Brasil y 20 puntos más que Chile. Esto quiere decir que el salario mínimo efectivamente opera. En Colombia, incluso, es una señal de precio muy significativa en la fijación de salarios más allá del sector formal, en especial en las microempresas (efecto que también es notable en Brasil, donde recibe el nombre de “efecto farol”).

Una consecuencia de la efectividad del salario mínimo en Colombia es que su incremento real provoca efectos sobre el empleo y los ingresos que no son homogéneos para los distintos grupos de trabajadores. Maloney y Núñez (2003) cuantificaron la magnitud de estos efectos y encontraron que por cada punto de aumento en el salario mínimo real tienden a aumentar más que proporcionalmente los salarios de los trabajadores más pobres, pero el efecto tiende a diluirse a medida que se avanza en la escala salarial. Es

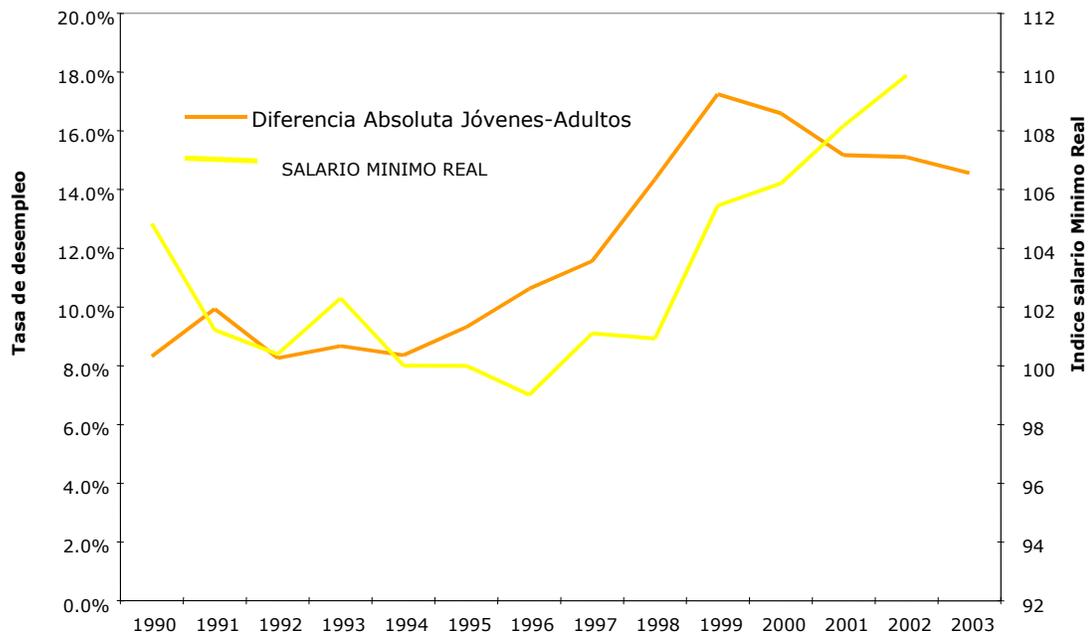
así como para individuos con ingresos por encima de los cuatro salarios mínimos, los efectos de esta institución no son realmente importantes o no existen. Pero lo contrario ocurre con el desempleo. Por cada punto porcentual de aumento del salario mínimo real, los grupos de población con más bajos ingresos ven pérdidas de empleo de hasta un 2,5%. De hecho, estos efectos no se diluyen del todo a medida que se avanza en la escala salarial. En conclusión, en Colombia hay una pérdida total neta de empleo cuando sube el salario mínimo real.

La evidencia ofrecida por el trabajo de Maloney y Núñez (2003) es muy relevante para hacer explícitos los costos de un drástico incremento en el salario mínimo real, como el que ocurrió en 1999, cuando aumentó aproximadamente 9%. Además, debe tenerse en cuenta que son costos concentrados en los trabajadores de más bajos ingresos, tal como hemos visto hasta este punto. Claro está, existe un lado positivo de esta clase de medidas, y es que los trabajadores que conservan su empleo, reciben al final mayores ingresos y mayores ingresos relativos. Por lo tanto, hay una reducción de la desigualdad salarial en general.

Existe una consecuencia adicional de la dinámica del salario mínimo real sobre la brecha entre el nivel de empleo de las personas jóvenes y las personas mayores. Las cifras muestran que entre 1995 y 1999 se duplicó la brecha entre la tasa de desempleo de ambos grupos y, al mismo tiempo, el salario mínimo real creció rápidamente (ver Gráfico 6). Incluso, la reciente recuperación del nivel de empleo en el país no ha sido suficiente para revertir este fenómeno. Por supuesto, el empleo depende también de muchos otros factores, como el nivel de actividad económica y la inversión, pero incluso después de controlar por estas variables, persiste una estrecha relación entre el salario mínimo real y la brecha generacional en el desempleo. En conclusión, los choques al mercado laboral a través de incrementos insostenibles del salario mínimo real son absorbidos más que proporcionalmente por los jóvenes y por la gente en los grupos de ingresos más bajos.

Gráfico 6

Relación entre el salario mínimo real y la brecha generacional en la tasa de desempleo en Colombia



Fuente: cálculos propios

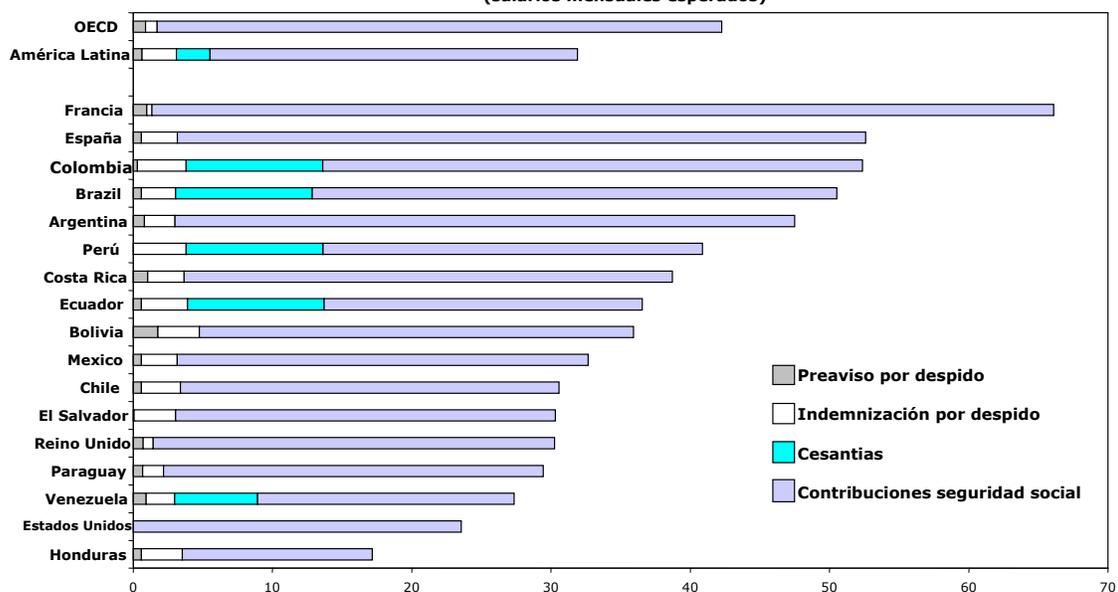
En Colombia ocurre algo adicional que agrava la situación provocada por la rigidez de los salarios: existen sobrecostos salariales muy altos, los cuales han aumentado drásticamente en los últimos años. La Ley 50 de 1990 redujo algunas de las principales cargas laborales, pero las posteriores reformas a la seguridad social, comenzando con la Ley 100 de 1993 y todas las pequeñas reformas posteriores, han presionado nuevamente al alza los sobrecostos laborales, hasta tal punto que en la actualidad son superiores al 50% de un salario básico. Los sobrecostos salariales colombianos son supremamente altos en el contexto latinoamericano y son comparables con cargas vigentes en países desarrollados como España o Francia (ver Gráfico 7). Es importante tener en cuenta que en el debate internacional se reconocen los serios problemas laborales que tienen estas economías desarrolladas debido a sus altos sobrecostos. Un buen punto de comparación es la carga laboral de los Estados Unidos, un país donde los mercados laborales funcionan bastante

bien. En dicho país, la carga laboral explícita, cerca de un 25% del salario, es inferior prácticamente a todas las economías de la región, incluyendo Colombia².

Gráfico 7

Costos no salariales en algunos países

(salarios mensuales esperados)



Fuente: Heckman y Pages (2003), pags.29 y 30.

Cuando se combina un salario mínimo alto, rígido y efectivo con los sobrecostos laborales, se debe esperar un refuerzo del efecto adverso sobre el nivel y la calidad del empleo, debido a que los sobrecostos laborales no se pueden pasar a los trabajadores en forma de menores salarios. Las empresas pueden reducir el costo salarial directo de personas con salarios altos para compensar las remuneraciones indirectas derivadas de los sobrecostos, pero esto no se puede hacer en los casos de individuos con una remuneración directa cercana al salario mínimo. Por lo tanto, el efecto adverso sobre el empleo es más grave para este grupo de la población.

Hay evidencia que apoya esta hipótesis. Por ejemplo, la reducción de los costos laborales que hubo en 1990 ayudó a elevar el empleo entre 1 y 1,5%, de acuerdo con un trabajo de Cárdenas y Bernal (2003). Si se lograran reducir aún más los sobrecostos

² Ver Cárdenas y Bernal (2003) para más información al respecto.

laborales, se tendría un efecto favorable en la creación de empleo. Precisamente, esto fue lo que trató de hacer la reforma del 2002 (Ley 789 de 2002). Dicha reforma redujo algunos de los costos laborales para los grupos más afectados por el desempleo. Por ejemplo, se concedieron exenciones de costos parafiscales para estudiantes y aprendices y se estableció un salario mínimo reducido para este último grupo; se otorgaron subsidios al empleo en empresas pequeñas y medianas; se redujo la indemnización para el despido de trabajadores con más de 10 años de antigüedad; se flexibilizó la jornada laboral y se recortaron los recargos para jornadas laborales en domingos y festivos.

Los componentes de la reforma del 2002 eran claros y la reforma anduvo en la dirección correcta con efectos favorables, pero modestos. Los distintos trabajos que hay al respecto,³ muestran que efectivamente la tasa de ocupación aumentó y aumentó más que el crecimiento de la economía. Adicionalmente, se redujo en algo la duración del desempleo y aumentó la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal. Asimismo, aumentó la contratación de aprendices y personas con poca experiencia laboral. Es posible concluir que la reforma no fue equivocada, sino muy pequeña para la magnitud del problema laboral en Colombia (ver Gaviria, 2004).

Adaptabilidad de los costos salariales al ciclo económico (flexibilidad macro)

Existen otras consecuencias diferentes al nivel de los costos salariales, provocadas por tener en el país instituciones de protección basadas en el empleo. Tal es el caso de la poca adaptabilidad de los costos salariales al ciclo y el tema de la flexibilidad micro.

La adaptabilidad de los costos salariales al ciclo depende de las regulaciones del mercado laboral y del nivel de inflación en la economía. A su vez, todos estos elementos determinan la sensibilidad del nivel de empleo al ciclo económico. Al respecto, un estudio reciente del Departamento de Investigación del BID⁴ muestra evidencia sobre cómo se articulan estas variables entre sí. Hasta principios de la década de los años noventa, Colombia era un país con un mercado laboral supremamente rígido, pero con una inflación alta y persistente. Las

³ Ver Echeverry y Santamaría (2004), López (2004), Gaviria (2004) y Núñez (2004).

⁴ Ver Panizza y Loboguerrero (2002)

altas tasas de inflación compensaban parcialmente el efecto de la alta regulación, lo cual permitía que el mercado laboral se ajustara, hasta cierto punto, por medio del salario real. Como es ampliamente conocido, el país comenzó un continuo proceso de reducción de su inflación inercial durante toda la década de los años noventa. La recesión de finales de dicha década aceleró este proceso y en la actualidad el país registra tasas de inflación menores al 4% anual. Pero durante este proceso el mercado laboral colombiano no se flexibilizó, y el salario real tuvo un comportamiento anómalo, especialmente durante el período de recesión, como hemos visto.

La forma como se ajusta el mercado laboral en Colombia es relativamente anormal y problemática, pues los efectos adversos de las recesiones están muy concentrados en pocas personas; el ajuste no es distribuido homogéneamente entre la población sino que es asumido por quienes tienen el infortunio de perder su empleo. Para ilustrar mejor este punto, es interesante estudiar el contraste entre el mecanismo de ajuste de dos economías diferentes frente al mismo choque macroeconómico: Argentina y México, durante la crisis del Tequila de mediados de la década pasada. Mientras que en el caso mexicano parte del ajuste fue vía salario, en el caso argentino el ajuste fue principalmente vía empleo.

La crisis mexicana de 1994 fue una crisis macro, provocada por un choque externo financiero muy fuerte. A los pocos trimestres de la misma, el desempleo se disparó en México: pasó del 3% a un pico del 7% (nivel, sin embargo, mucho menor que el colombiano en cualquier momento). Tan pronto el desempleo llegó a ese pico, los salarios empezaron a bajar en términos reales, independientemente del nivel salarial. Con la reducción temporal de los salarios reales, el desempleo reaccionó rápidamente a la baja, a tal punto que cayó de forma continua durante seis años hasta niveles por debajo a los registrados antes de la crisis del Tequila. Al final de cuentas, a principios de la presente década los salarios reales se habían recuperado plenamente y la tasa de desempleo era menor a la observada diez años antes.

La reacción de la economía argentina al efecto contagio de la crisis fue muy diferente. En ese momento, el desempleo venía aumentando por la falta de flexibilidad salarial y cambiaria que regía al país. Cuando llegó la crisis, el desempleo aceleró su paso y los salarios reales se mantuvieron prácticamente sin cambio, tanto en las franjas de la población con ingresos altos como con ingresos bajos. Esto provocó que el desempleo se

quedara en niveles altos durante el resto de la década, mayores al 12%, muy por encima de las tasas de un dígito que el país tenía a principios de la década de los años noventa. Por lo tanto, el ajuste frente al choque estuvo más concentrado en unos pocos individuos y dejó efectos dañinos permanentes sobre la economía. La comparación de ambas situaciones debe brindarle a Colombia alguna lección para el futuro.

Flexibilidad macroeconómica

El último problema derivado del sistema de protección social colombiano basado en el empleo consiste en sus posibles efectos sobre la flexibilidad microeconómica y la eficiencia de las empresas. Este tema se ha estudiado poco en el país y probablemente ayudaría a explicar problemas de productividad, de escala y de crecimiento en las empresas colombianas. La rotación laboral, o el traslado de mano de obra entre sectores y empresas, es fundamental para el desarrollo de la productividad de la economía. Existen motivos para crear obstáculos a la rotación laboral, pero es necesario tener en mente que esto acarrearía un costo económico en términos de la capacidad de crecimiento de las empresas y de la economía como un todo.

Colombia es un país donde hay muy poca rotación laboral. La evidencia empírica indica que entre 1980 y 1999 las tasas de destrucción y creación de empleo en la economía colombiana fueron prácticamente iguales, cercanas al 10% del empleo por año. Al comparar esta dinámica en el contexto internacional, es posible concluir que en el país ha habido, al mismo tiempo, poca destrucción y creación de empleo. Varias investigaciones recientes⁵ brindan evidencia sobre la relación que existe entre la regulación del mercado de trabajo y la rotación laboral. Micco y Pagés (2003) muestran que la mayor regulación destruye la rotación laboral, particularmente en aquellos sectores con mayor necesidad de ajuste, lo cual es paradójico, pues son precisamente estos sectores los que requieren en mayor medida de la rotación para sobrevivir a los choques provocados por los ciclos económicos. Por su parte, Caballero, Cowan, Engel y Micco (2003) muestran que cuanto mayor es el costo de despido, mayor es la dificultad de ajustar la estructura de las empresas

⁵ Ver Micco y Pagés (2003), Caballero, Cowan, Engel y Micco (2003) y Kugler (2003).

a cambios en las condiciones económicas. En un trabajo de Kugler (2003) se muestra que la reforma laboral de 1990 aumentó la rotación de los trabajadores formales y tuvo efectos positivos sobre la productividad, precisamente porque redujo los costos de despido. En conclusión, todas estas investigaciones indican que las altas regulaciones obstruyen la rotación laboral. Si bien este es el propósito mismo de la regulación, es importante tener en cuenta que la rotación es esencial para el aumento de la productividad, la renovación de las empresas y el crecimiento de la economía en conjunto.

3. Nuevas modalidades de protección social y posibilidades para Colombia

Hasta este punto, esta ponencia ha tratado de mostrar un panorama de cómo funciona el mercado laboral en Colombia y ha tratado de hacer una comparación del mercado laboral colombiano con el resto de América Latina. Se ha intentado mostrar que el mercado laboral colombiano es muy especial en el contexto regional; es un mercado muy rígido en muchos aspectos, que concentra los efectos adversos de los ajustes macroeconómicos en grupos particulares de la población.

Recientemente, han surgido nuevas modalidades de protección social, tanto en Colombia como en otras partes de América Latina. Pero, ¿qué tan lejos se pueden llevar estas nuevas modalidades de protección social para resolver los problemas de desprotección social y laboral que hay en Colombia? Con el propósito de abordar este interrogante, es necesario tener en mente cuáles son los nuevos programas de protección social que han surgido en tiempos recientes. En primer lugar, están los programas de transferencias condicionadas. Este programa existe en Colombia, siguiendo el ejemplo de México y Brasil, y lleva el nombre de “Familias en Acción”. La esencia de estos programas consiste en ofrecerle un ingreso básico a las familias más pobres bajo la condición de mantener a sus hijos en las escuelas y asistir a revisiones médicas regulares. Se trata de proteger la asistencia escolar y la prevención de la salud de las vicisitudes del mercado laboral.

También existen los programas de ahorro en cuentas para el despido, los cuales buscan que el individuo tenga su propio fondo personal para protegerse ante el evento de desempleo, en vez de cargar esta responsabilidad directamente sobre la empresa a un costo que sería incierto y problemático. En Argentina y Chile se han implementado programas de

empleo mínimo, que tratan de ofrecer alternativas de empleo cuando el sistema privado no los puede crear. De otra parte, en estos dos países, y también en Perú, existen programas de subsidio al desempleo que tienen como condición que los beneficiarios reciban capacitación. Estos programas procuran darle un apoyo monetario al desempleado y, al mismo tiempo, un incentivo para que se recapaciten y puedan buscar nuevas oportunidades laborales. Esta última clase de programa se ha combinado con otros que buscan mejorar el sistema de capacitación laboral, de tal manera que responda a las necesidades de las empresas y que otorgue incentivos a aquellas firmas que desarrollen programas de capacitación exitosos en la generación de nuevos empleos. Finalmente, están los programas de certificación de proveedores privados de capacitación en Chile y Perú. Esta familia de programas de intervención en el mercado laboral ha ido surgiendo con algún grado de éxito en toda América Latina.

Estos programas tienen en común una serie de características importantes. En primer lugar, buscan proteger el capital humano ante las consecuencias del desempleo. En un caso como el colombiano, donde el nivel del desempleo es alto, persistente y de larga duración, el capital humano se deprecia rápidamente. Además, es factible que se pierda el capital humano potencial de las futuras generaciones, algo que los programas de transferencias condicionadas buscan evitar. Adicionalmente, los nuevos programas buscan hacer portátil la protección, de tal manera que no esté atada al empleo, sino que cada individuo pueda trasladar los beneficios de la protección de un empleo a otro. Con esto se facilita el ajuste a las empresas y se evitan los efectos sobre la flexibilidad microeconómica que se mencionaron anteriormente. Estas medidas además tienen en común el tratar de usar incentivos para que las personas decidan participar o excluirse del programa según las condiciones del mercado laboral. La idea es no desestimular la participación laboral, de tal forma que si los individuos encuentran oportunidades de trabajo al nivel de precios de mercado, prefieran tomar dicho empleo y abandonar el programa de asistencia. Por esta razón, en los programas de empleo mínimo los salarios que se ofrecen son menores al salario de mercado. Otra característica muy relevante de estos programas es la promoción de la competencia en la provisión, algo que trata de romper con los monopolios públicos en los servicios de capacitación o en el suministro de servicios de protección.

Algo muy importante que procuran algunos de estos programas, aunque hasta el momento no se ha explotado lo suficiente, es aprovechar las complementariedades que pueden existir entre ellos. El caso más claro es el de los programas de transferencias condicionadas, donde se combina un programa puro de apoyo a los ingresos de las familias más pobres, con esfuerzos por mantener e incrementar las coberturas en educación y salud. Sin embargo, este no es el único caso. Está también la complementariedad entre los seguros de desempleo condicionados y la promoción de programas de capacitación laboral. La articulación y búsqueda de complementariedades entre los diferentes programas sociales es un tema muy importante, pero en el cual no se ha avanzado lo suficiente. México está empezando a hacerlo, implementando otros mecanismos de ayuda vinculados al programa de subsidios condicionados llamado *Oportunidades*. Incluso, existen iniciativas que buscan engranar al sistema programas de acceso masivo a servicios bancarios, así como articular mejor los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno. En conclusión, la complementariedad entre programas es un área que debe ser estudiada y explotada más a fondo.

Las nuevas modalidades de protección social pueden ser una vía promisoría para Colombia y para los demás países de la región, pero es necesario hacer explícitos algunos de los problemas prácticos propios de estos programas. En primer lugar, la selección de los beneficiarios y la portabilidad de los beneficios requiere de buenos registros de empleo y buenos sistemas de identificación de individuos. Aunque este parece un problema trivial, es bastante complicado de implementar en la práctica, especialmente si se tiene en cuenta que una característica común entre la población más vulnerable es que no suele estar registrada en los sistemas de identificación nacionales.

Sin embargo, existe un problema más estructural y complicado de abordar: sería preocupante si el desarrollo y arraigo de las nuevas modalidades de protección social fuese simplemente la creación de una nueva capa geológica en un sistema de protección ya osificado. Tal vez sea necesario pensar en cambios más radicales que impliquen la construcción de un nuevo sistema. Esto no es un problema menor porque implica que se están imponiendo nuevas exigencias a las agencias que administran esta clase de programas, como el Ministerio de la Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación y las secretarías correspondientes en los gobiernos locales, entre otros. Además,

es posible provocar una redundancia de los programas entre sí, de tal forma que algunas personas son cubiertas por diferentes programas al mismo tiempo, mientras que otros grupos de la población continúan desprotegidos. Es necesario, además, encontrar formas de financiamiento para estos programas que, en la medida de lo posible, sean anticíclicas y garanticen su pleno funcionamiento en las partes bajas del ciclo, cuando precisamente más se necesitan. Estos programas aún son muy pequeños en Colombia y su crecimiento dependerá de la plena disponibilidad de fondos estables.

Surge entonces el interrogante sobre qué camino tomar para la creación de un nuevo sistema de protección social en Colombia. Este nuevo sistema debe tratar de resolver los problemas del sistema viejo y aprovechar la bondades de los nuevos programas de protección. Básicamente, hay dos enfoques para lograr este objetivo: un enfoque gradual y un enfoque integral. El primero de estos enfoques es la estrategia que se ha implementado en Colombia en años recientes. Bajo este enfoque se reconocen las limitaciones y las bondades que tienen los nuevos programas de protección y se trata de construir sobre ellos; se mejoran los registros de empleo; se aprovecha la existencia de los fondos de cesantías para hacer portátiles las indemnizaciones y se busca construir un programa de subsidios al desempleo. Además, se da un impulso a los programas de transferencias condicionadas y se busca la implementación de otros programas de las nuevas modalidades de protección que han surgido en América Latina. Finalmente, se hace un gran esfuerzo para conseguir alguna manera de proteger a los informales, algo que el país no ha logrado.

El problema fundamental de este enfoque gradual es que el país no avanzará mucho en materia de protección si continúa por este camino. La esencia de este enfoque consiste en remediar con programas de protección para pobres e informales los efectos indeseables que produce la protección excesiva de lo formal. Al mismo tiempo, estos programas refuerzan la capacidad de resistencia a las reformas de los que ya están adentro y debilitan la presión por obtener reformas integrales de los que no están cubiertos por los sistemas básicos de protección formal. Por lo tanto, en la medida que se profundicen las políticas dentro de un enfoque gradual, se reforzará la dualidad del sistema de protección y más difícil será resolver el problema fundamental en el futuro.

Por otro lado, el enfoque gradual agudiza los problemas tributarios porque se hace necesario obtener los nuevos recursos bien sea de impuestos a las empresas o de impuestos

al consumo (IVA), que a su vez producen efectos adversos sobre la inversión empresarial o la percepción de regresividad del sistema tributario. Se descarta la posibilidad de aumentar los impuestos a las empresas porque ellas ya tienen un sobrecosto laboral y salarial enorme. Otra alternativa consiste en aumentar la carga en impuestos a la propiedad, aunque es ampliamente conocido que este tipo de tributo no genera recaudos importantes. En conclusión, Colombia sólo cuenta con dos opciones importantes para obtener nuevas fuentes de financiamiento bajo un esquema gradual: impuestos a las empresas, que limitan la inversión, o impuestos al consumo, que recaen directamente sobre toda la población. Ambas opciones son bastante adversas sobre el problema laboral que se quiere resolver. Todo esto refuerza el círculo vicioso que tenemos en Colombia de impuestos con altas tasas y mucha evasión, mecanismos de exclusión y tratamientos especiales.

Los inconvenientes que representa el enfoque gradual son un motivo para pensar en la necesidad de asumir un enfoque integral para reformar todos los componentes del sistema de protección social colombiano. El rasgo principal de esta aproximación consiste en repensar la legislación laboral, el sistema de protección social y el sistema tributario conjuntamente. A largo de esta ponencia se han expuesto los graves problemas de estas tres instituciones en la economía colombiana. En varias oportunidades se ha intentado reformar cada una de ellas por separado, con efectos muy diluidos, lo que ha agotado los espacios políticos de discusión. Este es precisamente un indicio de que la discusión se debería realizar con un enfoque distinto. La base central de un enfoque integral consiste en reconocer la diferencia que debe existir entre los programas que pretenden tener cobertura universal y homogénea, de aquellos programas de libre afiliación, y por lo tanto con coberturas parciales y beneficios heterogéneos. Al primer grupo de programas pertenecen las transferencias puras de apoyo a los pobres, así como los programas de salud básica, pensión mínima y demás servicios básicos universales. Estos programas deben ser financiados con impuestos generales, porque los demás mecanismos de financiamiento son ineficientes y provocan demasiadas distorsiones. Por el contrario, aquellos programas en los cuales se pretende que existan diferencias individuales deben ser financiados con contribuciones individuales. Estos deben ser programas de libre afiliación y debe existir competencia tanto en la afiliación como en la provisión del servicio. A esta categoría de programas debería pertenecer el seguro de desempleo o las cesantías. Algo similar debería

ocurrir con los tramos de las pensiones superiores a la pensión mínima. Los beneficios complementarios de salud, que vayan más allá de los programas de salud básica, también deberían funcionar bajo el esquema mencionado, así como los programas de recreación y apoyo familiar que brindan en la actualidad las cajas de compensación. En definitiva, todos los programas que pretenden ofrecer un servicio diferenciado por necesidades, gustos o capacidad de ingresos deben ser financiados con contribuciones individuales. Esa sería la estructura básica para construir un enfoque integral.

Por supuesto, construir este sistema no es tarea fácil, pero tampoco es imposible. La propuesta de un enfoque integral tiene sentido si se reconoce porqué el país no ha llegado lejos con propuestas parciales de reforma gradual. El problema de este enfoque tradicional, es que cada vez que se discute una reforma aislada de las demás, se enfrenta a un grupo de oposición muy fuerte, a tal punto que la reforma es bloqueada o sus puntos centrales son diluidos. Esto ocurre debido a que las reformas parciales no aprovechan las complementariedades que pueden surgir al articular entre sí una reforma laboral, una pensional y una a la protección social. Si las tres reformas se ponen juntas, los incentivos que sería necesario ofrecer a los grupos con mayor capacidad de resistencia al cambio serían más eficientes y transparentes.

Es posible identificar por lo menos dos claros grupos de oposición a este conjunto de reformas. El primero son los trabajadores que tienen en este momento estabilidad laboral y gozan de todos los beneficios del sistema de protección basado en el empleo. Es importante concebir algún mecanismo para que puedan hacer portátiles parte de estos beneficios. El objetivo es poder compensar a este grupo de la población de alguna forma, bien sea comprándoles los beneficios previamente adquiridos o garantizándoles que podrán trasladar parte de sus beneficios, independientemente de su condición laboral.

El segundo grupo de resistencia está conformado por las cajas de compensación familiar, debido al considerable flujo de ingresos parafiscales que perciben. Para disminuir su resistencia sería necesario garantizarles ingresos mínimos temporales y un abanico amplio de servicios por los cuales puedan competir. Esta propuesta no pretende que se acaben los servicios que ofrecen las cajas de compensación, que pueden ser muy valiosos, pero es necesario que su financiamiento deje de estar basado en un mecanismo que provoca

grandes distorsiones y migre hacia un mecanismo más eficiente, como la afiliación voluntaria con contribución individual.

Finalmente, es necesario resaltar que la idea de implementar un enfoque integral para reformar el sistema de protección social colombiano no es nueva, pero el panorama político ha cambiado y hay nuevas circunstancias que mejoran la factibilidad de una reforma integral. Durante los últimos 15 años se ha creído en el efecto positivo de las reformas graduales, y se ha creído que es posible políticamente reformar en forma coherente con pequeños cambios. Pero la realidad nos dice hoy que es muy poco probable aprobar las reformas, una por una, y luego esperar que sean efectivas y coherentes.

Son dos las nuevas circunstancias que propician el entorno para adelantar las reformas necesarias de forma integral y coherente. Una es el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El TLC es una amenaza creíble y, al mismo tiempo, una oportunidad para muchas empresas y muchos trabajadores. La implementación del tratado ayudaría a coordinar esfuerzos entre diferentes esferas de la sociedad.

El segundo elemento es el cambio radical en el panorama político colombiano, por efecto de la reforma política y de la reelección de Álvaro Uribe. El Presidente cuenta para su segunda administración con mayorías en el Congreso, el cual además presenta una estructura radicalmente distinta, pues la fragmentación partidista es mucho menor y hay mayores incentivos para la disciplina partidista. En estas circunstancias, por primera vez en muchos años, puede predominar en el Congreso un espíritu de discusión más orientado hacia la solución de los problemas colectivos que hacia la satisfacción de los intereses particulares de los distintos grupos. En el pasado, cualquier negociación política para aprobar una reforma debía hacerse por separado con cada pequeño grupo político y cada representante en el Congreso tenía la posibilidad de negociar su voto. Como resultado, las reformas salían completamente diluidas y no podían realmente lograr el bien colectivo, sino los beneficios individuales. Por supuesto, que se aprovechen o no las nuevas circunstancias políticas es algo que depende tanto de cómo se desarrolle la mecánica del nuevo Congreso, como del liderazgo que asuma el gobierno para proponer reformas ambiciosas con objetivos colectivos. La solución del problema laboral colombiano debería ser uno de esos grandes objetivos.

Bibliografía

Caballero, Cowan, Engel y Micco (2004), “Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility”, Cowles Foundation Discussion Papers 1480, Cowles Foundation, Yale University

Cárdenas y Bernal (2001), “Determinants of Labor Demand in Colombia”, 1976-1996, Center for International Development (Harvard University) Working Paper No. 72, June 2001.

Djankov, La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2000), “The Regulation of Entry”, NBER. Working Paper No. 7892. National Bureau of Economic Research.

Echeverry y Santamaría (2004), “The Political Economy of Labor Reform in Colombia”, Serie Documentos CEDE. No. 2004-22. Abril.

Gaviria (2004), “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”, Documentos CEDE No. 45, CEDE, Universidad de los Andes.

Heckman y Pages (2003), “Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean”, NBER Working Papers 10129, National Bureau of Economic Research, Inc.

IDB (Inter-American Development Bank) (2004), “Se buscan nuevos empleos: los mercados laborales en América Latina”, Informe de Progreso Económico y Social. Washington, DC.

Kugler (2003), “The Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia”, Economics Working Papers 721, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra.

López, Rhenals y Castaño (2004), “Impacto de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo”, Mimeo, CIDE, Medellín.

Maloney y Nuñez (2003), “Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America”, NBER, Working Paper No. 9800, June 2003.

Micco y Pagés (2003), “Employment Protection and Gross Job Flows: A Difference-in-Difference Approach”, Mimeo.

Núñez (2004), “Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia”, Documento CEDE 2005-43, Universidad de los Andes.

Panizza y Loboguerrero (2003), “Inflation and Labor Market Flexibility: The Squeaky Wheel Gets the Grease”, Working Papers 1010, Inter-American Development Bank, Research Department.