

ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LAS INSTITUCIONES CREADAS EN EL 2002
EN LA GENERACIÓN DE EMPLEO EN COLOMBIA (2002-2010)

HORACIO CORAL DÍAZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C. 2012

“Análisis de la incidencia de las instituciones creadas en el 2002 en la generación de empleo en Colombia (2002-2010)”

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de
Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Horacio Coral Díaz

Dirigida por:

Germán Puentes González

Semestre II, 2012

*A mi familia, por todo el apoyo sincero e incondicional en este proyecto que apenas
comienza.*

A Enna, por el impulso que a diario me da.

A Germán, por las buenas ideas y todos los consejos.

Why, he wondered, did so many people spend their lives not trying to find answers to questions –not even thinking of questions to begin with? Was there anything more exciting in life than seeking answers?

–Isaac Asimov

CONTENIDO

| | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1. EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y SUS OBJETIVOS | 4 |
| 1.1. INTRODUCCIÓN | 4 |
| 1.2. EL NEOINSTITUCIONALISMO | 5 |
| 1.3. 2002: AÑO DEL CAMBIO DE LAS INSTITUCIONES LABORALES | 12 |
| 1.3.1. Antecedentes | 12 |
| 1.3.2. Acción e intervención del Estado | 17 |
| 2. COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL 2002-2010 | 22 |
| 2.1. COMPORTAMIENTO GENERAL DE LA ECONOMÍA | 22 |
| 2.2. COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL | 24 |
| 3. LAS TRAMPAS DE REFORMA | 38 |
| 3.1. OBSTÁCULOS PARA LOS INCENTIVOS | 38 |
| 3.2. TRAMPAS DE REFORMA | 40 |

| | |
|--|----|
| 3.2.1. Primera trampa de reforma: contrato de aprendices, la jornada laboral y los costos de despido | 40 |
| 3.2.2. Segunda trampa de reforma: el aumento de los CNS | 42 |
| 4. CONCLUSIONES | 47 |

BIBLIOGRAFÍA

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

| | Pág. |
|--|------|
| Gráfico 1. Estructura de la formación institucional | 10 |
| Gráfico 2. Desempleo e informalidad 2002-2010 (mensual) | 26 |
| Gráfico 3. Tamaño del sector informal y salarios informales | 27 |
| Gráfico 4. Proporción de trabajadores por grupos de ingreso | 29 |
| Gráfico 5. Comparación Tasa de desempleo – informalidad – PIB, 2002-2010 (trimestral) | 30 |
| Gráfico 6. Jornada laboral promedio por sector | 31 |
| Gráfico 7. Tasa de informalidad por niveles de educación en Colombia | 32 |
| Tabla 1. Cambios en la tasa de desempleo (entre el punto más bajo del crecimiento del PIB y el 2007) | 34 |
| Gráfico 8. Tasa de desempleo por grupos de edad (%) 1980-2006 | 35 |

INTRODUCCIÓN

El problema del desarrollo siempre ha sido un tema de preocupación en los debates políticos y económicos de Colombia. Desde las primeras aventuras en el propósito de garantizar el crecimiento económico y la distribución de los recursos a mediados del siglo XX, se ha discutido bastante sobre las medidas que el Gobierno debería implementar y las modificaciones del Estado que deberían hacerse para alcanzar el desarrollo. Muchas medidas han sido insuficientes y las modificaciones a la estructura del Estado no han tenido los resultados esperados y por ello el desarrollo ha sido esquivo.

En los últimos años se llevaron a cabo nuevos intentos por alcanzar el desarrollo mediante reformas a las instituciones que, de nuevo, no lograron el objetivo que se habían fijado. Estas buscaban eliminar las barreras que impedían que el canal natural por el cual los recursos son distribuidos en una sociedad de mercado funcionara adecuadamente: el mercado de trabajo. A finales del año 2002 se aprobó una reforma laboral que daba incentivos a los generadores de empleo para que aumentaran los puestos de trabajo y se disminuyera el desempleo que afectaba, sobre todo, a las personas más vulnerables de la sociedad colombiana. Sin embargo, hacia finales del 2010 ya podía decirse que las metas no se habían alcanzado.

El objetivo de este trabajo es el de responder a la pregunta de por qué esta reforma laboral no pudo cumplir con sus objetivos de generación de empleo.

Para intentar resolver el interrogante anterior se diseñaron tres objetivos específicos: a) identificar las características del contexto económico y político en el que surge la reforma laboral. También se busca hacer una descripción de la reforma con los objetivos de generación de empleo que en ella se fijaron. b) Comprender la evolución del mercado laboral durante el periodo en el que la reforma estuvo funcionando para descubrir cuál fue su verdadero efecto. Por último c) explicar por qué la reforma no funcionó adecuadamente haciendo uso de los conceptos del

neoinstitucionalismo que tienen que ver con las reformas institucionales y, sobre todo, con las *trampas de reforma* que de ellas pueden surgir.

Lo anterior deja ver que este trabajo es una investigación de tipo cualitativo pues se busca dar explicación a un problema que no puede ser demostrado mediante mediciones estadísticas o numéricas sino con precisiones teóricas.

Así, lo que al final del trabajo se buscará mostrar es que la reforma no funcionó adecuadamente porque surgieron *trampas de reforma* que así se lo impidieron. En el desarrollo del trabajo se explicará en qué consisten las *trampas de reforma* y cómo estas pueden ser identificadas en la historia reciente del comportamiento del mercado laboral.

La reforma laboral puede ser entendida, dentro del contexto teórico del neoinstitucionalismo, como un cambio institucional que tiene el propósito de modificar una situación social específica. En este caso se trata de modificar la situación de desempleo que hacia finales de los años noventa se había convertido en uno de los problemas más graves de la sociedad colombiana por los costos que suponía, en cuanto a disminución de la actividad productiva, y por las consecuencias que surgían, en cuanto a inseguridad, inestabilidad y exclusión social.

La importancia de este trabajo se encuentra en el enfoque que se busca darle a un problema mucho más amplio: el del desarrollo. Es por eso que este trabajo empieza hablando del desarrollo y los retos que ha supuesto desde hace mucho tiempo. Se busca igualmente explicar que el desarrollo, entendido como la distribución de los recursos del crecimiento económico entre los miembros de la sociedad, es un problema que debe ser analizado principalmente desde las instituciones. Mientras no existan instituciones que privilegien el desarrollo este seguirá siendo esquivo.

Puesto que, como ya se explicó, en una sociedad de mercado el canal natural de distribución de recursos es el propio mercado, hay que entrar a investigar las instituciones que afectan el desempeño del mercado laboral y descubrir las razones por las cuales funciona o no funciona adecuadamente.

En este trabajo se aplican algunos de los conocimientos que he adquirido en el curso de mis estudios en Ciencia Política y Economía, y se orientan hacia un problema específico del desarrollo: el de la distribución de recursos mediante el mercado laboral.

Este trabajo está dividido en tres capítulos así: en el primer capítulo se exponen los conceptos fundamentales de la teoría que se usa para responder a la pregunta mencionada: el neoinstitucionalismo. Asimismo, se hace una breve descripción del contexto económico y de las reformas laborales, en especial de los incentivos que se estaban creando con ellas.

En el segundo capítulo se habla del desempeño general de la economía y del comportamiento del mercado laboral durante el periodo 2002-2010. Aquí se logra mostrar que los incentivos no funcionaron correctamente pues, si bien hubo disminución del desempleo, no fue el que se podría haber esperado dado el comportamiento general de la economía.

En el tercer capítulo se explican las dificultades que los incentivos de la reforma laboral tuvieron para funcionar adecuadamente. En especial se habla de una reforma paralela en la que se fortalecen las barreras para el buen desempeño del mercado laboral, lo cual es explicado desde la teoría del neoinstitucionalismo con el concepto de las *trampas de reforma*. Para finalizar se relacionan algunas conclusiones.

Se espera, entonces, que este trabajo sea un primer insumo para investigaciones futuras que indaguen sobre las fuentes de la estructura institucional que determinan el desempeño del mercado laboral y, en general, de la economía, en especial la distribución de poder político y económico en la sociedad colombiana. Es una meta que apenas empieza y que tiene muchos retos y problemas por solucionar.

1. EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y SUS OBJETIVOS

1.1. INTRODUCCIÓN

Una de las preguntas a la que es más difícil dar respuesta es la de por qué el crecimiento económico no garantiza que haya desarrollo social. Es decir, por qué aunque una sociedad aumenta su riqueza esta no es distribuida entre las personas que la componen. Se han hecho varios intentos de formular respuestas a este problema: hay quienes sugieren que la cultura de la sociedad privilegia el enriquecimiento ilícito y el trabajo fácil, lo que crea una clase política que se empeña en impedir que los recursos adicionales sean recibidos por la gente que está fuera de la élite. También se ha dicho que es el sistema político y económico el que privilegia a un solo grupo social minoritario en detrimento de la gran mayoría. Para otros la manipulación de las grandes potencias internacionales impide que los países dependientes y de la periferia entren a la senda del desarrollo.

Sin embargo, estas respuestas no logran explicar la gran cantidad de casos que no se ajustan al estándar: ciudades que se encuentran separadas solo por una frontera, y que comparten características culturales, pero con índices de desarrollo diferentes. O el caso de países que comparten el mismo sistema político y económico pero que tienen grandes diferencias de distribución de recursos, y países de la periferia que han logrado alcanzar altas tasas de crecimiento económico y de desarrollo social. Entonces, si no se trata de la cultura, ni del modelo de Estado y mercado, ni de una predestinación fijada por los países desarrollados ¿de qué se trata? ¿Por qué hay países que son más exitosos que otros?

Los trabajos realizados por los neoinstitucionalistas han puesto el énfasis en la caracterización de las instituciones de la sociedad para explicar el éxito de un país en la tarea de alcanzar mejor calidad de vida y crecimiento económico. Para ellos la calidad de las normas de juego, según las cuales se dicta la forma en la que las personas se comportan, es lo que determina a qué nivel de desarrollo se puede llegar.

Así, para entender el comportamiento del desarrollo en Colombia durante los últimos años es necesario entender la forma en la que las instituciones han determinado la distribución de recursos, en especial las instituciones laborales. Por eso en este capítulo se empieza por exponer en qué consiste el neoinstitucionalismo y sus conceptos, los cuales servirán para entender la naturaleza de las instituciones colombianas y su impacto en el comportamiento económico. Después se expondrán algunos detalles del contexto en el que surgen las reformas laborales y finalmente se describirán dichas reformas y los objetivos que se fijaban con ellas.

1.2. EL NEOINSTITUCIONALISMO

En el estudio introductorio al libro publicado por Powell y DiMaggio, Jorge Javier Romero menciona que el institucionalismo clásico consistía "en el estudio de los detalles que configuraban diferentes estructuras administrativas, legales y políticas"¹. En ese sentido, el análisis comparado que podía hacerse con esta herramienta era simplemente la descripción de las particularidades de cada una de las partes analizadas y sus contrastes. Con estas herramientas no era posible generar teorías explicativas de los resultados de cada sociedad.²

Ejemplos de institucionalismo, aunque no llamados como tal de esa forma, son los trabajos hechos por los contractualistas: Hobbes, Locke y Rousseau. Ellos explicaban la forma en la que los acuerdos y contratos sociales daban paso al surgimiento del Estado y la sociedad civil. Todos se encargaban de hacer un recuento de las razones por las que se llegaba a ese acuerdo y cuáles eran los efectos en la vida de las personas que entraban en ese acuerdo. Sin embargo, no existía el ánimo de hacer un estudio comparado: la explicación se restringía al nacimiento de un Estado en términos generales.

¹ Ver Romero, Jorge Javier. "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías". En: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. p. 9.

² Comparar Romero. "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías". p. 9.

Más adelante se desarrollarían otros estudios que también se pueden considerar institucionalistas: el esfuerzo de Montesquieu por explicar cómo diferían las leyes de unos países según razones geográficas fue un primer paso para entender la esencia del ordenamiento jurídico de una sociedad. Después, hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX aparecerían otros autores como Weber, Durkheim o Veblen que se encargarían de explicar por qué una sociedad se organiza de tal o cual manera, o por qué asume ciertos valores y comportamientos.

No obstante, la revolución conductista de mediados del siglo XX abrió campo para el análisis de los resultados a partir de las decisiones que tomaban los actores y de su comportamiento político.³ Esto desplazó la atención de las instituciones formales y sus atributos hacia las características de los grupos sociales que cumplían con el papel de restringir o privilegiar una determinada conducta.

Esta nueva forma de entender el comportamiento social, sin embargo, no logró explicar por qué ciertos grupos sociales que compartían características y que tenían actitudes políticas similares no obtenían los mismos resultados en países diferentes. Casos que sirven de ejemplo son los de los diferentes partidos comunistas alrededor del mundo y sus diferentes tasas de efectividad política. ¿Por qué en ciertos lugares sí llegaban al poder y en otros debían permanecer al margen? En términos generales, el conductismo se concentraba demasiado en los atributos sociales pero olvidaba los aspectos institucionales, tanto formales como informales, que servían de restricciones para el comportamiento efectivo de dichos grupos y su influencia en las políticas del gobierno.

Como reacción a esta pregunta surgieron diferentes ramas del neoinstitucionalismo con respuestas diferentes, pero todas con un punto en común. Según Romero:

Estos autores comparten la crítica de las visiones de la historia que la consideran un proceso eficaz de equilibrios donde las decisiones son tomadas por actores que no se enfrentan a

³ Comparar Romero. “Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”. p. 9.

restricciones y de las concepciones conductistas que solo fijan su atención en el comportamiento de los actores sin analizar el entorno en el cual actúan y que, en buena medida, determina tanto sus preferencias como los resultados de su acción.⁴

Pero aun así existen divergencias entre los neoinstitucionalistas. Los temas en los que se presentan mayores discrepancias son los que tienen que ver con la racionalidad del actor social y con el proceso de creación de normas tanto formales como informales.

Por ejemplo, el neoinstitucionalismo económico-político no rechaza de tajo que los actores sociales se comporten según un modelo racional de conducta. Sin embargo, otras disciplinas y teorías advierten que las personas en la sociedad no se comportan como si estuvieran maximizando su utilidad o disminuyendo sus costos.⁵

Por ejemplo, para los neoinstitucionalistas más cercanos a la sociología, las normas "no se tratan necesariamente del producto de un diseño deliberado"⁶, sino que se consideran como "patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción"⁷. En ese contexto los actores sociales no tendrán por objetivo la maximización de su utilidad por medio del cálculo de beneficios sino que buscarán identificar la conducta normativa más adecuada dependiendo del contexto, de tal forma que coincida con una manera general de "hacer las cosas"⁸.

Pero este tipo de planteamientos, si bien pueden ser válidos, no tienen aplicación en el contexto de las relaciones económicas y las actividades productivas. Para los neoinstitucionalistas económicos y políticos, aunque no les sea posible defender por completo la teoría de la elección racional, los actores toman sus decisiones con base en una racionalidad acotada o limitada.⁹ Dado que no se cumple la condición de información perfecta que es necesaria en el modelo neoclásico, los

⁴ Ver Romero. "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías". p. 8.

⁵ Para muchos solo hay que ver alrededor: los postulados de racionalidad no se cumplen, en especial el de las preferencias de los individuos.

⁶ Ver Romero. "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías". p. 14.

⁷ Comparar Romero. "Los nuevos institucionalismo: sus diferencias, sus cercanías". p. 14.

⁸ Comparar Romero. "Los nuevos institucionalismo: sus diferencias, sus cercanías". p. 15.

⁹ Comparar Romero. "Los nuevos institucionalismo: sus diferencias, sus cercanías". p. 11.

actores se comportan con base en la información disponible, la cual se puede encontrar directamente en el mercado, pero también puede ser adquirida mediante un proceso de investigación. La obtención de información adicional es entendida en este neoinstitucionalismo como los costos de transacción, los cuales pueden ser reducidos mediante la creación de instituciones que hagan del intercambio un proceso más libre y menos costoso.¹⁰ Es por esto que para el neoinstitucionalismo económico las normas formales no surgen de manera espontánea: los actores las crean para facilitar la convivencia y el intercambio.

A su vez, las diferencias en cuanto a la forma de entender las instituciones lleva a planteamientos diferentes respecto al cambio institucional. Douglass North define las instituciones como “las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, [como] las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”¹¹. A esto añade que “[e]l cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”¹². Esto hace que en el neoinstitucionalismo económico-político la historia tenga un papel fundamental. Entender el pasado de una sociedad exige tener una amplia perspectiva de los cambios institucionales que se dieron, y es de esa forma como se puede entender también la realidad actual.

Con respecto a ese proceso de cambio institucional, North reconoce que “hay veces en que los participantes consideran que vale la pena destinar recursos a alterar la estructura básica de la política para reasignar derechos”¹³. En este contexto, los derechos son los que definen las “oportunidades existentes de maximización de los participantes, que pueden hacerse realidad formando intercambios políticos o económicos”¹⁴. Es decir, los actores políticos y económicos buscan alterar la estructura de instituciones formales para obtener resultados diferentes a los actuales.

¹⁰ Comparar Romero. “Los nuevos institucionalismo: sus diferencias, sus cercanías”. p. 12.

¹¹ Ver North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. p. 13.

¹² Ver North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. p. 13.

¹³ Ver North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. p. 67.

¹⁴ Ver North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. p. 67.

Sin embargo, muchas veces estos cambios en la estructura no tienen los resultados esperados. Para North la respuesta se encuentra en la naturaleza de las instituciones informales:

[L]as limitaciones informales derivadas culturalmente no cambiarán de inmediato como reacción a cambios de las reglas formales. Como resultado, la tensión entre reglas formales alteradas y limitaciones informales persistentes produce resultados que tienen consecuencias importantes en la forma en que cambian las economías.¹⁵

Daron Acemoglu y James Robinson profundizan en este tema de los cambios institucionales en su artículo *The role of institutions in Growth and Development*, así como en su libro *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Después de retomar la definición de North,¹⁶ indican que el diseño particular de las instituciones políticas dependerá tanto de una distribución de poder político *de jure* y *de facto* como de la distribución de recursos económicos.¹⁷ Así, quienes concentren cierta cantidad de poder *de jure* tendrán la capacidad de modificar las instituciones políticas, las cuales, como ya lo mencionó North, tienen mucho que ver con el desempeño económico y con la distribución de recursos.¹⁸ Quienes puedan concentrar una gran cantidad de recursos económicos tendrán poder político *de facto*, el cual les da la capacidad de influir en el poder *de jure* para mantener la estructura institucional que les permite mantener su posición privilegiada (Ver Gráfico 1). Además, si no se tiene una estructura institucional de distribución de poder político y económico favorable, así como de instituciones informales, es muy probable que al hacer una reforma institucional, se caiga en una *trampa de reforma*.

¹⁵ Ver North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. p. 65.

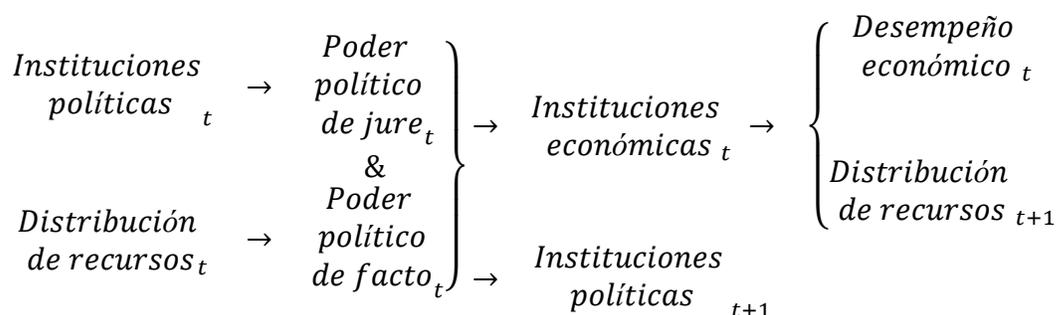
¹⁶ De la definición resaltan 3 elementos importantes: 1. Que son diseñadas por humanos, lo que las diferencia de otro tipo de restricciones como las geográficas; 2. Que son las reglas de juego que fijan las restricciones a la actividad humana, y 3. Que sus efectos se transmitirán vía incentivos. Comparar Acemoglu y Robinson. "The Role of Institutions in Growth and Development". p 3.

¹⁷ Comparar Acemoglu y Robinson. "The Role of Institutions in Growth and Development". pp 7 – 9.

¹⁸ A propósito de esto North dice: "En términos generales, las reglas políticas situadas en su lugar conllevan a reglas económicas, si bien la casualidad obra en ambos sentidos. Es decir, los derechos de propiedad y por tanto los contratos individuales son especificados y hechos cumplir por medio de la toma de decisiones políticas, pero la estructura de los intereses económicos también influirá en la estructura política". Ver North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. p. 69.

La primera de estas trampas consiste en asumir que con la modificación de algunas instituciones se pueden obtener resultados sociales diferentes.¹⁹ El problema es que es posible obtener los mismos resultados sociales anteriores a la reforma por medio de otros mecanismos. Realizar la reforma sin modificar la distribución de poder político, o sin modificar las instituciones que envían originalmente los incentivos para obtener un resultado social específico, puede llevar a remplazar un instrumento por otro. A este efecto se le llama *see-saw*.²⁰

Gráfico 1. Estructura de la formación institucional²¹



Sin embargo, pensar que la forma de corregir este error es modificando la distribución del poder político *de jure* puede llevar a la segunda trampa: la de la persistencia del poder político *de facto*.²² Dado que la estructura institucional de una sociedad se encuentra sostenida por una combinación de poder político y económico, cuando se modifica únicamente el poder *de jure* quienes mantienen el poder *de facto*, relacionado con el poder económico, pueden hacer uso de él para modificar las instituciones y obtener los mismo resultados de antes.²³

La tercera trampa de reforma tiene que ver con la *ley de hierro de la oligarquía*.²⁴ Esta se presenta cuando, además de cambiar la distribución de poder

¹⁹ Comparar Acemoglu y Robinson. “The Role of Institutions in Growth and Development”. p 13.

²⁰ Comparar Acemoglu y Robinson. “The Role of Institutions in Growth and Development”. p 13.

²¹ Comparar Acemoglu y Robinson. “The Role of Institutions in Growth and Development”. p 9.

²² Comparar Acemoglu y Robinson. “The Role of Institutions in Growth and Development”. p 16.

²³ Comparar Acemoglu y Robinson. “The Role of Institutions in Growth and Development”. p 16.

²⁴ Comparar Acemoglu y Robinson. “The Role of Institutions in Growth and Development”. p 22.

político de jure, se logra debilitar a la élite que concentra el poder político *de facto*. La trampa aparece cuando a esta élite debilitada se la reemplaza por una nueva élite que tiene los mismos incentivos para modificar la estructura institucional a su favor. En este caso tampoco habría ningún cambio en los resultados sociales.

En este momento quizá sea necesario hacer unas aclaraciones. Cuando aquí se habla de resultados sociales se está haciendo referencia al crecimiento económico y a la distribución de ese crecimiento. En últimas se está tratando el tema del desarrollo.

La idea de que el desarrollo, como concepto económico y político, no consiste únicamente en el aumento de la riqueza y los recursos sino en su distribución entre los individuos de la sociedad se debe a una serie de economistas del desarrollo concentrados en los temas de la pobreza y las estrategias para superarla. Un ejemplo cercano al caso colombiano es el de Lauchlin Currie, quien afirmaba que el crecimiento no necesariamente se traduce en desarrollo.²⁵ Por ejemplo, cuando no existen las condiciones apropiadas para la distribución del ingreso, una alta tasa de crecimiento en nada ayuda a disminuir la pobreza ni a erradicar la desigualdad. Sin embargo, esto no quiere decir que se deba descuidar el crecimiento, puesto que, si este crecimiento se deja de considerar como un fin en sí mismo y se lo orienta mediante políticas del Estado hacia la erradicación de la pobreza, es muy probable que el desarrollo, expresado en “objetivos tales como los de satisfacer necesidades físicas, suministrar comodidades o bienes que mejoren la vida o disminuyan los trabajos desagradables y aminoren las formas más agudas de frustración”²⁶, podría alcanzarse más rápidamente.²⁷

Ahora, si bien el tema macro es el del desarrollo, un acercamiento válido para entenderlo en un nivel micro es el del mercado laboral. En una sociedad de mercado el canal natural de distribución de recursos es el del trabajo: los individuos

²⁵ Comparar Currie, Lauchlin. “Los objetivos del desarrollo”. En: *Cuadernos de Economía*. Vol. XIII, No. 18-19. (1993). p. 185.

²⁶ Ver Currie. “Los objetivos del desarrollo”. p. 186.

²⁷ Comparar Currie. “Los objetivos del desarrollo”. p. 186.

reciben un salario por su labor y, teóricamente, mientras más trabajan y más producen, mayor salario reciben. Así, para entender el problema del desarrollo durante los últimos años en Colombia, es necesario hablar del mercado laboral y de la estructura institucional que lo ha determinado.

1.3. 2002: AÑO DEL CAMBIO DE LAS INSTITUCIONES LABORALES

Con los conceptos vistos hasta aquí, es posible decir que los resultados sociales de Colombia durante los últimos años han estado determinados por una estructura institucional. En ella se pueden contar las instituciones laborales, las cuales envían incentivos a los participantes del mercado de trabajo y condicionan la distribución de los recursos provenientes del crecimiento económico. Es por esto que el desarrollo estará relacionado con el buen funcionamiento de este mercado y por los cambios institucionales que se implementen en relación con él. A finales del 2002 se hicieron unas reformas importantes que afectaron ese funcionamiento del mercado laboral. Para entenderlas hace falta mirar los antecedentes y el contexto en el que surgieron.

1.3.1. Antecedentes. A finales del Siglo XX el crecimiento económico colombiano no era nada bueno. Además de la crisis económica internacional originada por los países asiáticos que impactó negativamente el comportamiento económico de toda Latinoamérica, Colombia ya venía presentando una tendencia hacia la disminución del crecimiento.²⁸ A pesar de las medidas tomadas por el Estado a principios de los años noventa que buscaban corregir el problema de la pobreza y la inseguridad que se habían agravado durante los años ochenta, el crecimiento durante esa última década fue mediocre y el impacto en asuntos como la distribución de recursos y el desempleo fue muy pequeño.²⁹

²⁸ Comparar Urrutia, Miguel y Posada, Carlos Esteban. “Un siglo de crecimiento económico”. En: *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*, 2007. p. 4.

²⁹ Comparar Steiner, Roberto; Clavijo, Irene y Salazar, Natalia. “Colombia’s efforts at achieving inclusive and sustainable growth: The road traveled and the challenges ahead”. p. 3.

De los estudios hechos sobre el comportamiento general de la economía durante el Siglo XX se puede concluir que el crecimiento económico no tuvo un impacto positivo en la disminución de pobreza.³⁰ Los datos recogidos por el Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano (GRECO) indican que el promedio de crecimiento desde 1905 hasta el 2000 fue de 4.72% anual, mientras que el crecimiento de la población fue de 2.34%, lo cual arroja un dato de crecimiento del PIB per cápita del 2.33%.³¹ Claro, esta no es una cifra despreciable, pero si se la compara con las de otras economías de la región se puede concluir que no es un resultado para celebrar: desde 1920 el PIB per cápita de Colombia se encuentra por debajo del de Venezuela, Argentina y Chile. Además, la tendencia del siglo ha sido a desacelerar el crecimiento. Mientras tanto, los datos sobre pobreza y desempleo no han sido proporcionales al crecimiento y han estado sujetos a otro tipo de variables.³²

Algo que se puede rescatar del comportamiento del crecimiento es que ha sido menos volátil que el de los países de la región que mejor desempeño tuvieron durante el siglo XX.³³ Urrutia explica esta falta de volatilidad con la ausencia de populismo en el país, una cualidad que generó muchos desequilibrios en otros países del sur de la región. Sin embargo, Kalmanovitz resalta que la ausencia de populismo trajo otros efectos paralelos además del crecimiento sin sobresaltos: esto pudo haber sido la causa del surgimiento del conflicto que por mucho tiempo ha obligado al Estado a destinar recursos para garantizar la seguridad. Esta situación impidió que el crecimiento fuera mayor y permitió que se deterioraran otros aspectos como la igualdad y los ingresos del Estado.³⁴

³⁰ Comparar Sánchez, Fabio; Duque, Valentina y Ruíz, Mauricio. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. *Documentos CEDE*. 2009-11. (Abril de 2009). p. 6.

³¹ Comparar “El crecimiento económico: aspectos globales”. En: *El Crecimiento económico colombiano en el siglo XX*, 2002. pp. 4.

³² Variables como el comportamiento del mercado laboral y las instituciones laborales.

³³ Comparar Kalmanovitz, Salomón. *Nueva historia económica de Colombia*, 2010. p. 131.

³⁴ Comparar Kalmanovitz. *Nueva historia económica de Colombia*. p. 132.

Hubo periodos en los que la actividad económica tuvo buenos resultados, en especial durante los años sesenta y setenta.³⁵ Durante este periodo el crecimiento fue superior al del promedio del siglo y se logró tener estabilidad política, lo cual tuvo efectos positivos en el comportamiento de la economía.³⁶ Asimismo, durante este periodo se dio un nuevo despegue de la actividad industrial que fue soportada por planes gubernamentales de incentivos a la inversión. Si no se lograron resultados sostenibles en el largo plazo fue por la combinación negativa de dos factores: primero, no se construyó la infraestructura requerida para el despegue industrial, que a la vez dependía de la importación de parte de la maquinaria necesaria para la industrialización. Y segundo, el tamaño del mercado interior para productos de manufactura era muy pequeño, lo que significa que era estructuralmente débil por la falta de demanda que se derivaba de una sesgada distribución de los recursos productivos.³⁷ Así, mientras a principios de siglo hubo un aumento de la clase media, debido a un crecimiento económico que incentivó la migración rural a las ciudades, las condiciones económicas no permitieron que se consolidara e impidieron un mejoramiento en su calidad de vida.

Durante los años ochenta se presentó una crisis a nivel latinoamericano que afectó el crecimiento de toda la región. Aunque Colombia fue el único país que no tuvo que renegociar los términos del pago de la deuda, durante este periodo se incrementó la inseguridad y disminuyó la tasa de reducción de la pobreza que durante las décadas anteriores había tenido un buen comportamiento.³⁸ El deterioro en estos aspectos llevó a que se planteara la posibilidad de reformar la Constitución Política que estaba vigente desde 1886. Quienes impulsaban esta iniciativa afirmaban que el

³⁵ Comparar Steiner, Roberto; Clavijo, Irene y Salazar, Natalia. “Colombia’s efforts at achieving inclusive and sustainable growth: The road traveled and the challenges ahead”. p. 2.

³⁶ Robinson dice que el pacto del Frente Nacional entre el partido Conservador y el Partido Liberal redujo la inseguridad que existía en el país, lo cual fue un elemento que permitió tener mejores resultados en el campo económico.

³⁷ Comparar Kalmanovitz. *Nueva historia económica de Colombia*. p. 201.

³⁸ Comparar Kalmanovitz. *Nueva historia económica de Colombia*. pp. 268 – 273.

Estado necesitaba mejores herramientas para orientar el desempeño económico y la situación política del país.

La Constitución Política de 1991 (CP91) le dio nuevas funciones y responsabilidades al Estado. Dado que se amplió la lista de derechos fundamentales que el Estado debía garantizar,³⁹ también creció el gasto público. Académicos como Kalmanovitz aseguran que el Estado colombiano fue muy pequeño durante todo el siglo XX, lo cual impidió que se crearan condiciones propicias para el desarrollo económico sostenible.⁴⁰ Tratando de corregir este problema en la CP91 se le exige al Estado intervenir con mayor fuerza y determinación en aspectos de la economía.⁴¹ En el fondo lo que se buscaba era, mediante una reforma institucional, enviar nuevos incentivos a los actores económicos y políticos para que los resultados del crecimiento beneficiaran a un mayor número de personas.

No obstante, las reformas constitucionales tuvieron efectos negativos en el desempeño de la economía. Durante los años noventa el déficit fiscal aumentó considerablemente y se descuidaron aspectos macroeconómicos que crearon incertidumbre en el desempeño económico de corto plazo.⁴² Aunque con la CP91 se amplió el margen de maniobra que el Banco de la República tenía para velar por la estabilidad económica y se le dio mayor independencia para mantener el poder adquisitivo de la moneda, las exigencias fiscales que adquirió el Estado le ponían la tarea muy difícil.

Con respecto al comportamiento del mercado laboral durante los años noventa, hay que tener en cuenta que durante la primera mitad de esta década se “implementaron reformas profundas de seguridad social que resultaron en cambios

³⁹ Se abrió paso la inclusión de los derechos sociales y económicos que tenían el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas.

⁴⁰ Kalmanovitz. *Nueva historia económica de Colombia*. p. 147.

⁴¹ Comparar Steiner; Clavijo y Salazar. “Colombia’s efforts at achieving inclusive and sustainable growth: The road traveled and the challenges ahead”. pp. 4 – 5.

⁴² Comparar Steiner; Clavijo y Salazar. “Colombia’s efforts at achieving inclusive and sustainable growth: The road traveled and the challenges ahead”. p. 4.

importantes en los Costos No Salariales”⁴³. Puesto que en numerosos estudios se ha podido identificar que estos Costos No Salariales (CNS) –que incluyen las contribuciones a salud, pensiones, parafiscales, cesantías y subsidios de transporte– son un factor de peso en el desempeño del mercado laboral, así mismo son un punto que no debe perderse de vista para estudiar las razones de los niveles de desempleo e informalidad.

También hay que tener en cuenta que tanto los CNS como el salario mínimo pueden ser entendidos como instituciones laborales. Ambos son normas creadas con el objetivo de modificar la actividad de los trabajadores y creadores de empleo mediante incentivos. Este tipo de instituciones, sin embargo, aunque lo que buscan es proteger a los trabajadores, lo que en realidad hacen es introducir rigideces al mercado laboral. Puesto que los empleadores deben cumplir con el pago de los CNS y del salario mínimo, el mercado laboral no tiene la posibilidad de ajustarse vía precios –lo cual es una herramienta que no genera desempleo– sino que lo hace vía cantidades ante fluctuaciones del ciclo económico.⁴⁴

De lo anterior surge la explicación del aumento del desempleo y la informalidad a finales de los años noventa. Durante este periodo se llegó a un nivel de desempleo de cerca del 20%.⁴⁵ Se puede decir que el aumento de los CNS y del salario mínimo fueron las principales causas de este fenómeno que se vio agravado con la crisis de finales de los noventa y con un aumento del salario mínimo mucho más alto que las expectativas de inflación.⁴⁶ Así, para los generadores de empleo era más barato contratar trabajadores informales. Esto confirma la influencia de las instituciones en los resultados sociales de distribución de recursos.

⁴³ Comparar Mondragón-Vélez, Camilo; Peña, Ximena y Wills, Daniel. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. Documentos CEDE. 2011-25 (Diciembre de 2011). p. 9.

⁴⁴ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 3.

⁴⁵ Comparar Sánchez, Duque y Ruíz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. p. 3.

⁴⁶ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 3.

También debe tenerse en cuenta la racionalidad de los actores de este mercado. Ante los incentivos creados por las instituciones los actores buscarán maximizar su utilidad según la información disponible para hacerlo. Los generadores de empleo, como ya se vio, buscarán reducir los costos de su actividad productiva y por eso preferirán contratar trabajadores informales, los cuales no les representan CNS, mientras que los trabajadores buscarán pasar del sector formal al informal, puesto que hay mucha mayor demanda por este tipo de empleo. Una consecuencia de este tipo de acciones es que el salario promedio de los trabajadores del sector informal cae ante aumentos en los CNS y el salario mínimo, puesto que esto hace que haya un mayor flujo de trabajadores del sector formal al informal, y la oferta de trabajo aumente.⁴⁷

1.3.2. Acción e intervención del Estado. Es claro que el aumento de la informalidad que se registró durante los años noventa no es un resultado social deseable. Como Sánchez y Álvarez lo hacen notar:

La informalidad es un fenómeno económico y social que afecta el desarrollo económico de los países pues no solamente se refleja en menor protección a los trabajadores⁴⁸ ante choques inesperados en salud o empleo sino que tiene consecuencias sobre la productividad global de la economía, la pobreza y la distribución del ingreso.⁴⁹

Puesto que en este contexto es solo el Estado quien puede cambiar las instituciones laborales, y por lo tanto privilegiar uno u otro resultado social, deben analizarse las reformas que el Estado ha realizado con el objetivo de modificar el desempeño del mercado laboral.

⁴⁷ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. pp. 19-14. Documento electrónico.

⁴⁸ El autor se refiere a la definición de la OIT sobre los trabajadores informales: “aquellos cuya relación laboral no está sujeta a la legislación laboral ni a reglas impositivas, y no tienen acceso a la protección social ni a beneficios laborales”. Comparar Sánchez Torres, Fabio y Álvarez Vos, Oriana. “La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política”. Documentos CEDE. 2011-33. (Septiembre de 2011). p. 4.

⁴⁹ Ver Sánchez y Álvarez. “La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política”. p. 3.

Ante la situación descrita de finales de los noventa y comienzos del siglo XXI, el Gobierno⁵⁰ toma la decisión de adelantar una serie de reformas que buscan dinamizar la economía y mejorar los índices de calidad de vida del país.⁵¹ La reforma a las instituciones laborales tenía el objetivo específico de impulsar el mercado laboral y permitir que los creadores de puestos de trabajo, y también los trabajadores, recuperaran la confianza en la economía colombiana.⁵² Esto buscaba hacerse sin descuidar otra de las obligaciones del Estado: fortalecer el Estado Social de Derecho⁵³. Es por esto que uno de los elementos importantes en la reforma es la cuestión de la protección social vinculada con el mercado laboral:

El Gobierno Nacional, con el apoyo del Congreso de la República, ha emprendido un proceso de ajuste de las disposiciones que regulan las relaciones laborales en el país con el propósito *de aliviar la situación que viven los empleados* y mejorar el ambiente laboral en aras a elevar los niveles de productividad⁵⁴.

Esta situación que viven los empleados, a la que el Gobierno se refiere en la exposición de motivos de las reformas institucionales, es la de los altos índices de desempleo e informalidad que afectaban especialmente a los jóvenes y los jefes de familia. Implícitamente se afirma que el desempeño general de la economía es el causante de esta situación en la que, al haber desempleo en los jefes de hogar, se presenta una entrada de los miembros secundarios de las familias al mercado laboral.⁵⁵ La motivación que tienen estos miembros secundarios, que suelen ser estudiantes o personas con baja capacitación, es la de mantener los mismo niveles de ingresos que tenían antes. El resultado es el aumento de la informalidad.⁵⁶

⁵⁰ Para entonces acababa de llegar a la presidencia Álvaro Uribe Vélez con un plan de desarrollo llamado “Hacia un Estado comunitario”. El énfasis era el de continuar con las reformas adelantadas a mediados de los años noventa con las que se ampliaron las obligaciones del Estado en materia de Seguridad Social.

⁵¹ Comparar Congreso de la República. “Gaceta del Congreso 350/02”. p. 22.

⁵² Comparar Congreso de la República. “Gaceta del Congreso 350/02”. p. 22.

⁵³ Comparar Congreso de la República. “Gaceta del Congreso 350/02”. p. 22.

⁵⁴ Ver Congreso de la República. “Gaceta del Congreso 350/02”. p. 22 (énfasis propio).

⁵⁵ Comparar Congreso de la República. “Gaceta del Congreso 350/02”. pp. 22-23.

⁵⁶ Comparar Congreso de la República. “Gaceta del Congreso 350/02”. pp. 22-23.

Sin embargo, si bien el culpable del aumento del desempleo y la informalidad es el pobre desempeño de la economía, un aumento en los niveles del PIB no tendría el impacto esperado en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas⁵⁷. En este sentido el Gobierno reconoce que hay ciertos frenos adicionales que mantienen el desempleo y la informalidad en altos niveles y por eso debe dársele mayores incentivos a los empresarios y generadores de empleo para que se contrate a un mayor número de personas.

Según las estimaciones del Gobierno, si el crecimiento de la economía y la población seguían la misma tendencia registrada hasta ese momento, sería necesario crear 370.000 nuevos empleos cada año para mantener *el mismo nivel de desempleo* de 2002⁵⁸. Esto permite hacerse a una idea de la magnitud de la tarea que el Gobierno debía realizar para cumplir con las obligaciones del Estado. Así pues, si se ponían en práctica una serie de reformas sería posible llegar a crear 160.000 empleos *adicionales* cada año –640.000 en cuatro años como meta de gobierno y plan de desarrollo– y disminuir considerablemente la tasa de desempleo.

Para cumplir con esto las reformas que se plantean son:

1. Una serie de mediadas de carácter transitorio⁵⁹ entre las que se encuentran subsidios al empleo⁶⁰, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas⁶¹ y exenciones de parafiscales para empresas a las que entren a trabajar personas vulnerables o estudiantes⁶².

El carácter transitorio de las medidas podría explicarse por el tipo de trabajadores hacia los que van dirigidas. Así, por ejemplo, las exenciones de parafiscales buscan incrementar el número de trabajadores con baja capacitación. Si la medida fuera permanente es probable que las empresas buscaran contratar

⁵⁷ Comparar Congreso de la República. “Gaceta del Congreso 350/02”. p. 23.

⁵⁸ Comparar Congreso de la República. “Gaceta del Congreso 350/02”. p. 22.

⁵⁹ Comparar Gaviria, Alejandro. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?” *Documentos CEDE*. 2004-45 (Noviembre de 2004). p. 5.

⁶⁰ Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 5.

⁶¹ Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 5.

⁶² Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 5.

trabajadores con menores capacidades –que no es lo mismo que experiencia– reemplazando los trabajadores antiguos y más capacitados, sacrificando, además, la productividad a costa de disminuir los costos de producción. Puesto que esta medida está condicionada a que el nivel de desempleo nacional se mantenga por encima del 12%, con una duración máxima de cuatro años, se espera que los mayores beneficiarios de la creación de nuevos empleos sean los trabajadores jefes de hogar y con un nivel de capacitación mayor.

2. Medidas orientadas a la “regulación del mercado de trabajo para los aprendices”⁶³. Según Gaviria, “las medidas decretadas pueden aumentar la demanda por aprendices a través de dos vías: una inducida por la reducción de la remuneración y otra impuesta por las llamadas cuotas de aprendices”⁶⁴.

Por ejemplo, las reformas contemplan una disminución de la remuneración a los aprendices dejándola en el 50% y el 75% dependiendo de la fase en la que se encuentre el aprendiz⁶⁵. Así se le daba incentivos a las empresas para absorber la oferta de empleo de aprendices, uno de los focos de mayor desempleo para el momento. Otra reforma planteaba una obligatoriedad para las empresas: debían cumplir con la contratación de aprendices si contaban con más de 15 trabajadores y debían pagar una cuota destinada al Fondo para la Promoción Empresarial⁶⁶. Teóricamente de esta forma se reduciría el desempleo en aprendices y se incentivaría la capacitación de nuevos trabajadores.

3. Una serie de medidas destinadas a la formalización del empleo que se conseguiría mediante la flexibilización de los contratos laborales⁶⁷. Para lo anterior se contemplan reformas como la ampliación de la jornada laboral⁶⁸, la reducción de los

⁶³ Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 5.

⁶⁴ Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 5.

⁶⁵ Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 5.

⁶⁶ Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 5.

⁶⁷ Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 6.

⁶⁸ Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 6.

costos adicionales por el trabajo en festivos y dominicales⁶⁹ y la reducción de costos de despido⁷⁰.

Así, al ampliar la jornada laboral se busca permitir que al menos dos personas ocupen un mismo puesto: una por la mañana y la otra por la tarde. Con la reducción de los costos laborales de festivos y dominicales se busca que las empresas amplíen su actividad hasta estos días en los que antes existía una restricción debido a los altos costos que esto suponía. Finalmente, con la reducción de los costos de despido se buscaba corregir el problema que surgía de una institución vigente hasta entonces: los trabajadores con más diez años en una empresa gozaban de una alta compensación por su despido, lo cual hacía que las empresas decidieran despedirlos antes de cumplir los diez años. Esto hacía que el trabajo no fuera algo constante y sometía a los trabajadores a la inestabilidad laboral. Con la reforma se busca eliminar los incentivos que tenían las empresas y darle unos nuevos para que conservaran a sus trabajadores más antiguos. Esto también tenía el beneficio de conservar a los trabajadores con mayor experiencia y que, por lo mismo, podían aumentar la productividad de las empresas.

Como ya se vio, estas medidas tenían el objetivo de modificar los resultados sociales que se estaban obteniendo hasta ese momento con las instituciones vigentes. En especial se esperaba corregir el problema del desempleo y la informalidad mediante la generación de empleo y nuevas oportunidades para las personas más vulnerables –transitoriamente– y para los jefes de hogar –permanentemente. Analizar el impacto de estas reformas institucionales en el mercado laboral permitirá saber si funcionaron correctamente –enviando los incentivos necesarios para generar mayor empleo– o si acaso hubo factores que lo impidieron. En el siguiente capítulo se analizará el comportamiento del mercado laboral desde el 2002 –año en el que entran en vigencia las reformas– hasta el 2010.

⁶⁹ Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 6.

⁷⁰ Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 6.

2. COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL 2002-2010

Para hacer un análisis del impacto de las reformas descritas en el capítulo anterior, en el presente capítulo se exponen los principales hechos que caracterizaron el comportamiento del mercado laboral en Colombia desde el 2002 hasta el 2010. Para ello se empieza por describir el desempeño general de la economía durante este periodo para luego pasar a la evolución de los componentes del mercado laboral: tasa de ocupación, desempleo e informalidad. Toda esta información servirá como insumo para hacer una evaluación de la incidencia de las reformas institucionales y para explicar las razones por las que se obtuvo ese resultado, lo cual se hará finalmente en el tercer capítulo.

2.1. COMPORTAMIENTO GENERAL DE LA ECONOMÍA

Si hay algo que puede concluirse a partir de las cifras de crecimiento económico desde 2002 hasta 2010 es que estos fueron años excelentes para el desempeño general de la economía colombiana. Luego de un periodo de estancamiento a finales de los años noventa, que para muchos fue percibido como un proceso de estancamiento secular⁷¹, las tasas de crecimiento se incrementaron bastante y posicionaron a Colombia como uno de los países de mayor recuperación en Latinoamérica. Si bien esto disipó las dudas sobre la posibilidad del crecimiento económico, hizo que varios analistas se preguntaran sobre la sostenibilidad del crecimiento. Este era un cuestionamiento que surgía a partir de un análisis de las fuentes del crecimiento: se trataba de un aumento de la riqueza a partir del capital que no estaba haciendo uso de la mano de obra.

Ya se dijo en estas páginas que el comportamiento de la economía colombiana durante los noventa no fue espectacular. Después de tener un breve periodo de crecimiento entre 1992 y 1994, impulsado en gran medida por la apertura

⁷¹ Comparar Urrutia y Posada. “Un siglo de crecimiento económico”. p. 16.

económica y el auge petrolero⁷², se pasó a una situación de desaceleramiento en gran parte propiciada por los desequilibrios fiscales⁷³, ocasionado a su vez por la gran cantidad de obligaciones que el Estado asumió con la CP91.

El Banco de la República, con mayor independencia ganada gracias a la CP91, intentó controlar la inflación y estabilizar la economía. Tarea que logró a medias: gracias a medidas como la banda cambiaria, primero, y luego la libre flotación, con intervención discrecional, logró controlar la tasa de cambio. Mientras tanto, las políticas monetarias basadas en la tasa de interés y las operaciones de mercado abierto controlaron la inflación. Pero la crisis de finales de los noventa, que afectó de manera tan evidente la economía colombiana, no fue algo que el Banco pudiera controlar.

La salida de la crisis, como lo menciona Kalmanovitz, también vino impulsada por una recuperación internacional basada en el consumo de Estados Unidos. Las economías asiáticas que alimentaban este consumo tuvieron un crecimiento que a la vez requirió las materias primas de los países latinoamericanos⁷⁴, lo cual benefició a Colombia. De la mano de esto apareció una recuperación en el tema de seguridad⁷⁵, lo cual es un elemento esencial para el crecimiento económico⁷⁶. De esta forma fue posible tener un crecimiento del 4% en 2003, del 5% en 2004 y 2005, y pasar a un 7% en 2006⁷⁷.

Sin embargo, como se mencionó más arriba, este crecimiento generaba dudas entre los analistas económicos. El gasto creciente del Gobierno, que configuró una política procíclica⁷⁸, puso en duda la estabilidad macroeconómica del país. Este déficit traducido en gasto público tuvo a su vez un impacto en la inflación, lo cual

⁷² Comparar Kalmanovitz. *Nueva historia económica de Colombia*. p. 327.

⁷³ Comparar Kalmanovitz. *Nueva historia económica de Colombia*. p. 327.

⁷⁴ Comparar Kalmanovitz. *Nueva historia económica de Colombia*. pp. 331-332.

⁷⁵ Comparar Kalmanovitz. *Nueva historia económica de Colombia*. pp. 332-334.

⁷⁶ Acemoglu y Robinson llaman la atención sobre este punto cuando explican la necesidad que tienen los generadores de riqueza de saber que sus posesiones no serán expropiadas sin causa justa. Comparar Acemoglu y Robinson. "The Role of Institutions in Growth and Development". pp. 10-11.

⁷⁷ Comparar Kalmanovitz. *Nueva historia económica de Colombia*. p. 335.

⁷⁸ Comparar Kalmanovitz. *Nueva historia económica de Colombia*. p. 335.

obligó al Banco de la República a subir la tasa de interés, con efectos tanto en el consumo, a nivel interno, como en la tasa de cambio. Además, gracias a que el crecimiento económico aumentó el recaudo tributario del Gobierno, se decidió devolver impuestos a las empresas y a las personas con mayores ingresos pensando que estos incrementos eran permanentes⁷⁹. Esto se hizo con el objetivo de consolidar una de las banderas del Gobierno de turno: la confianza inversionista. Dándole estos incentivos a estas empresas, y con la Seguridad Democrática garantizándoles seguridad, se esperaba continuar con un buen ritmo de crecimiento.

No obstante, los contratos de estabilidad jurídica que beneficiaban a las empresas impedían que las reformas de tipo laboral tuvieran efectos mayores en la generación de empleo, y las exenciones formuladas por concepto de la reinversión de utilidades en recursos de capital era algo que daba incentivos para que se prefiriera el capital sobre el trabajo. Esto claramente tuvo un impacto en la generación de empleo, además de los que más adelante se mencionan.

La crisis internacional del 2008 afectó de nuevo el comportamiento de la economía. Esta vez, empero, el impacto fue menor. Las tasas de crecimiento se redujeron pero en el 2009 hubo una recuperación que en 2010 se hizo notar aún más.

2.2. COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL

Con lo anterior en mente se puede analizar cómo evolucionó concretamente el mercado laboral. Ya se ha visto que este mercado es el canal natural de distribución de los recursos adicionales provenientes del crecimiento económico, por lo cual es un elemento imprescindible para el análisis del desarrollo. Además, dado que las reformas del 2002 se proponían eliminar obstáculos para el funcionamiento expedito del mercado laboral, es necesario revisar qué tanto se cumplieron las expectativas de los resultados consignadas en la reforma laboral.

⁷⁹ Comparar Kalmanovitz. *Nueva historia económica de Colombia*. p. 336.

Para empezar, es necesario hacer algunas precisiones sobre la forma en la que las cifras de desempleo, informalidad y generación de nuevos puestos laborales son recogidas. La mayoría de los artículos aquí reseñados hacen uso de la Encuesta de Hogares desarrollada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). A propósito de esto, Sánchez, Duque y Ruiz mencionan algunos de los cambios a los que se ha visto sometida esta encuesta para hacerla compatible con los estándares internacionales⁸⁰: la inclusión de nuevas preguntas sobre desempleo, el cambio en el concepto de trabajadores familiares sin remuneración (TFSR) y la redefinición del concepto de desocupado. Esto hizo que las estimaciones sobre desempleo hasta el año del cambio se redujeran en cerca del 2.9% en promedio por trimestre:

Por ejemplo, a partir del año 2000, la categoría de desempleado se le asigna a un individuo que cumple con las siguientes características: i) estaba sin empleo en la semana de referencia, ii) realizó alguna acción para conseguir empleo en el último mes y iii) tiene disponibilidad inmediata para empezar a trabajar en la semana de referencia. Anteriormente, la definición solo incluía estar sin empleo y estar realizando actividades para conseguir un empleo en la semana de referencia (no el mes) [sic].⁸¹

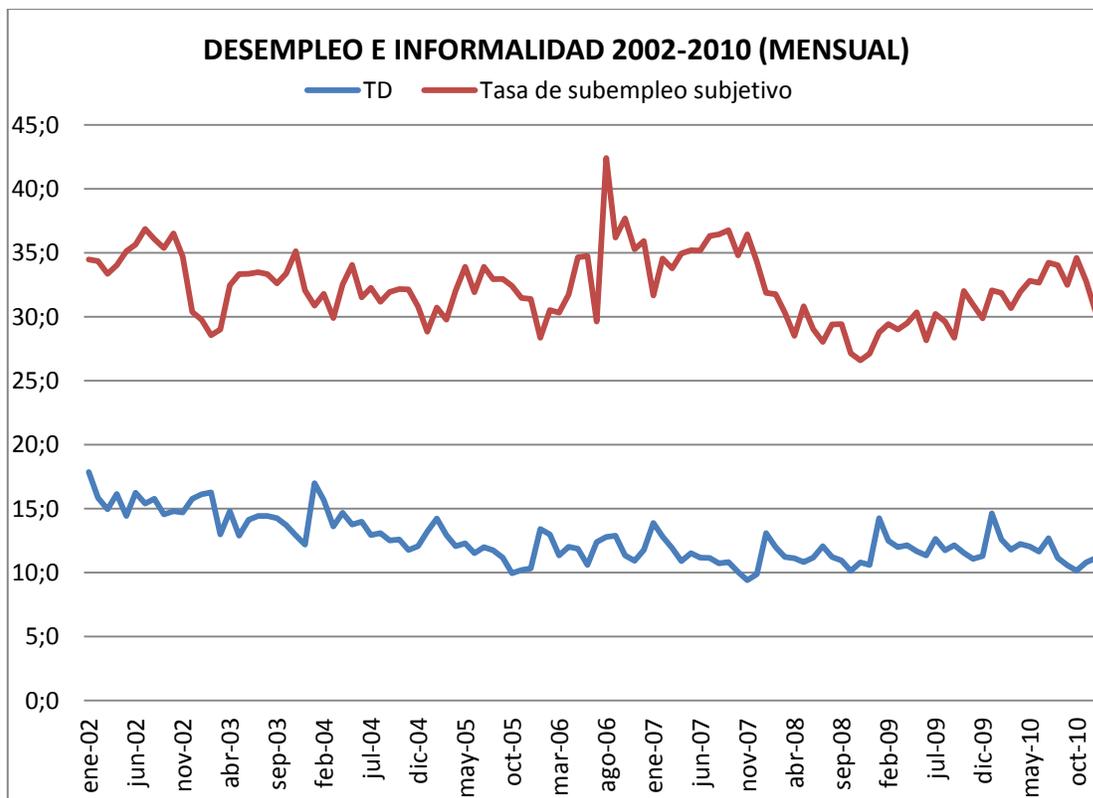
Cabe mencionar que estas modificaciones fueron hechas por recomendación de la Organización Internacional del Trabajo y no por iniciativa del Gobierno, como podría interpretarse por los efectos que tuvieron.

La siguiente gráfica ofrece un panorama general del comportamiento del mercado laboral. Se puede ver que el desempleo ha seguido una tendencia estable y que el subempleo, por su parte, ha sufrido una que otra variación. De qué dependen estas variaciones es lo que se va a analizar más adelante.

⁸⁰ Comparar Sánchez, Duque y Ruíz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. pp. 3-4.

⁸¹ Ver Sánchez, Duque y Ruíz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. p. 4.

Gráfico 2. Desempleo e informalidad 2002-2010 (mensual)⁸²



Ahora, Mondragón-Vélez, Peña y Wills hacen un análisis de la evolución del salario del sector informal como proporción del salario del sector formal y luego del tamaño en número de trabajadores del sector informal frente al del sector formal⁸³. Encuentran que los salarios del sector informal no crecieron al mismo ritmo que los del formal y que siempre estuvieron entre el 55%, a principios de los noventa, y el 45% hacia el año 2006 como proporción del salario del sector formal⁸⁴. Asimismo,

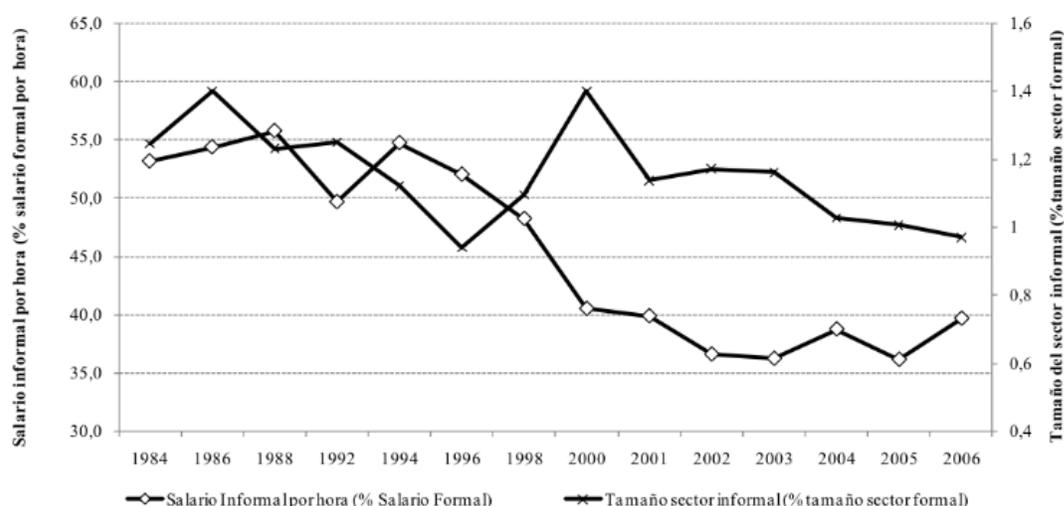
⁸² DANE. Encuesta General de Hogares.

⁸³ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 11.

⁸⁴ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 13.

pueden establecer que el número de trabajadores del sector formal se redujo, aumentando el del sector informal⁸⁵. Estos resultados son complementarios puesto que los trabajadores, al pasar del sector formal al informal, presionan los salarios hacia la baja, lo cual configura una conexión entre estos dos segmentos del mercado laboral. Para Mondragón-Vélez, Peña y Wills lo que explica esta dinámica son los incrementos en los niveles de CNS⁸⁶.

Gráfico 3. Tamaño del sector informal y salarios informales⁸⁷



Para estos autores la tendencia que ha seguido la informalidad durante los últimos 20 años sugiere que ésta tiene una relación inversa con el ciclo económico pero una relación directa con los niveles del salario mínimo⁸⁸. Así, a principios de los años noventa, cuando hay una breve recuperación de la economía, el tamaño del sector informal se reduce y los salarios de este sector llegan a ser casi del 65% como

⁸⁵ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 11.

⁸⁶ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 11.

⁸⁷ Tomado de Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 11.

⁸⁸ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 12.

proporción del sector formal. No obstante, el descuido en el manejo fiscal ya descrito y la crisis internacional que ocasionaron el pobre desempeño económico de finales de este periodo hacen que el sector informal aumente y sus salarios caigan. La recuperación que se observa desde el 2002 hace que el nivel de informalidad disminuya hasta los niveles que se tenían a mediados de los años noventa, a pesar de que el crecimiento económico es mucho mayor⁸⁹. Mientras tanto, los salarios del sector informal que disminuyeron desde finales de los noventa no mejoran a partir del crecimiento económico: durante el periodo 2002-2006 se mantienen en el 45% del salario del sector formal, muy por debajo del nivel de 65% de mediados de los años noventa⁹⁰. Aquí se presenta la primera incongruencia entre el crecimiento económico y la generación de empleo. Mientras tanto, con respecto al salario mínimo, a finales de los noventa se da un aumento de salario que fue mucho mayor al nivel de inflación. Paralelamente a este aumento innecesario, la informalidad aumentó y, por lo mismo, los niveles de salario recibidos por los trabajadores disminuyeron.

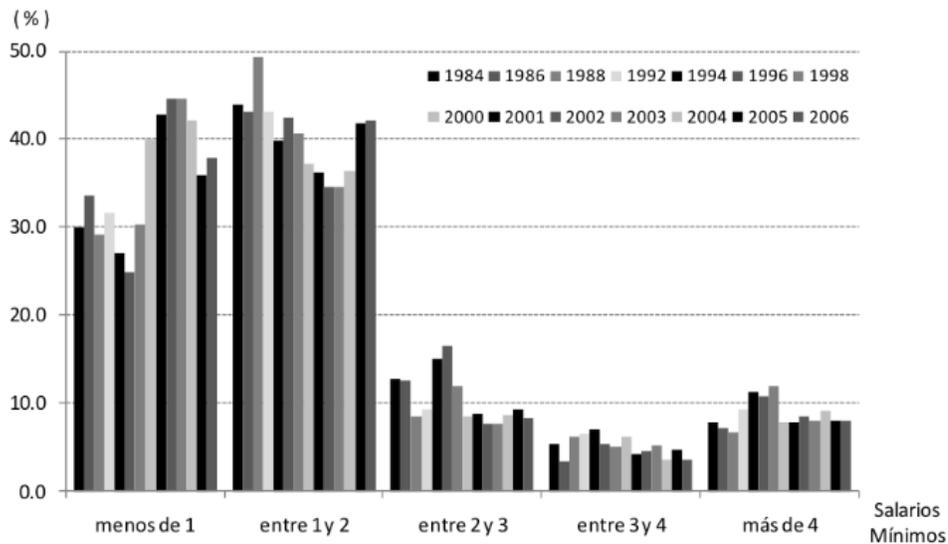
Otro análisis interesante hecho en este estudio es el de la composición por salarios de los sectores formal e informal. Así, se establece que en el sector informal cerca del 90% de personas recibe menos de dos salarios mínimos, mientras que en el sector formal este porcentaje es del 65%⁹¹. En términos generales, en la totalidad del mercado laboral cerca del 80% de los trabajadores recibe menos de dos salarios mínimos y un poco más del 40% recibe, incluso, menos de un salario mínimo.

⁸⁹ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 12.

⁹⁰ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 13.

⁹¹ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 14.

Gráfico 4. Proporción de trabajadores por grupos de ingreso⁹²

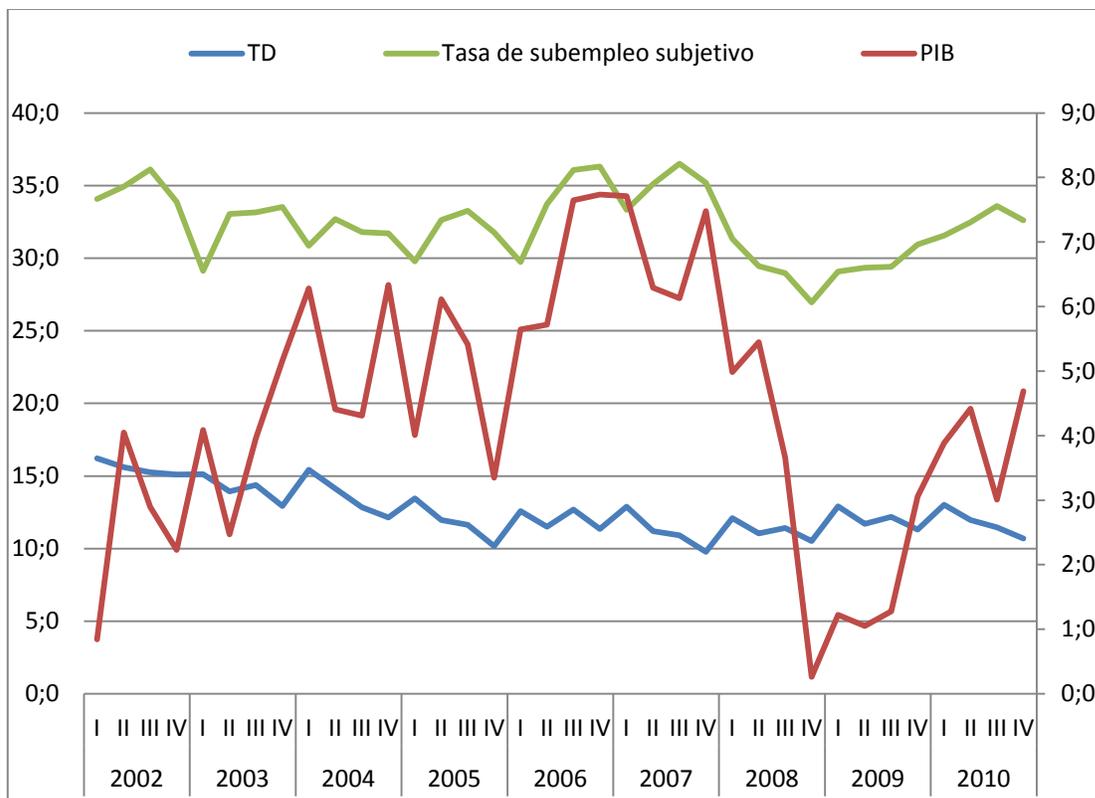


La tendencia de estas cifras ha estado hasta cierto punto relacionada con la del crecimiento económico: desde 1988 hasta 1994, cuando hubo un crecimiento relativamente estable, 10% de los trabajadores que recibían menos de un salario mínimo se trasladó al grupo de los que reciben entre 2 y 4 salarios mínimos⁹³. Sin embargo, durante el periodo 1994-2002 hubo un traslado en sentido inverso y quienes recibían menos de un salario mínimo, que en últimas son los trabajadores informales, aumentaron. No obstante, con el crecimiento económico que se dispara desde el 2002 estos trabajadores no han disminuido su número ni ha mejorado su salario.

⁹² Tomado de Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 14.

⁹³ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 13.

Gráfico 5. Comparación Tasa de desempleo – informalidad – PIB, 2002-2010 (trimestral)⁹⁴



Esto ha supuesto un aumento en la brecha de salarios entre el sector formal e informal para todos los niveles de educación⁹⁵. Lo anterior quiere decir que los trabajadores con baja educación, que como ya se verá más adelante son los que mayor probabilidad tienen de ser informales, cuando logran permanecer en el sector formal se benefician bastante⁹⁶. A la vez, se puede ver que la brecha salarial entre personas con distintos niveles de educación entre el sector formal y el informal se ha ampliado, en especial la brecha entre trabajadores informales con educación primaria o

⁹⁴ DANE. Encuesta General de Hogares.

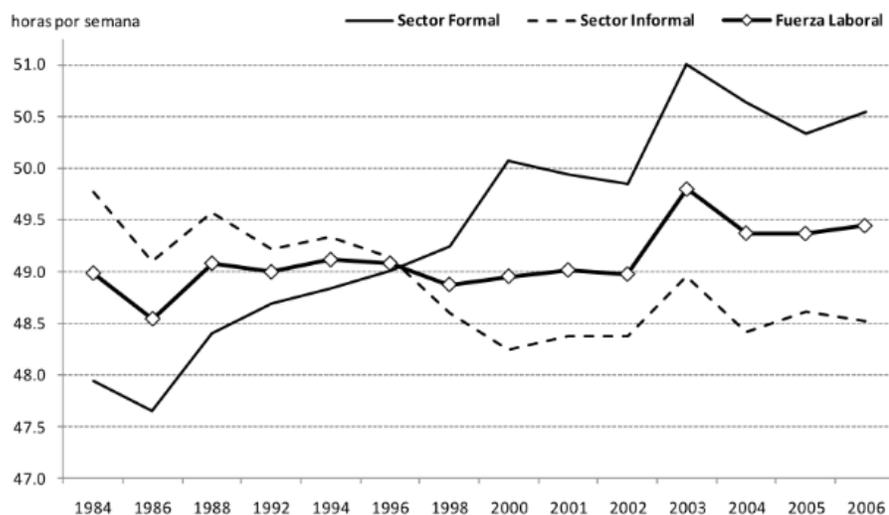
⁹⁵ Comparar Sánchez y Álvarez. “La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política”. p. 9.

⁹⁶ Comparar Sánchez y Álvarez. “La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política”. p. 9.

secundaria incompleta y los formales con educación superior incompleta, lo cual sugiere una disminución de los primeros que deja de presionar los salarios a la baja⁹⁷.

Con respecto al número de horas trabajadas a la semana –una parte importante que las reformas de 2002 buscaban modificar– se encuentra que antes de la reforma el 60% de las personas trabajaba en promedio 49 horas y 26% trabaja más de esta cantidad. Después de la reforma las personas que trabajaban el tiempo promedio disminuyeron a 50%, mientras que los que trabajaban más de 50 horas pasaron a ser el 32%⁹⁸.

Gráfico 6. Jornada laboral promedio por sector⁹⁹



Sánchez y Álvarez hacen un análisis sobre la composición de la informalidad según el nivel educativo de las personas. Así, descubren que la informalidad para personas poco capacitadas, esto es, con un nivel educativo bajo, ha sido siempre alta.

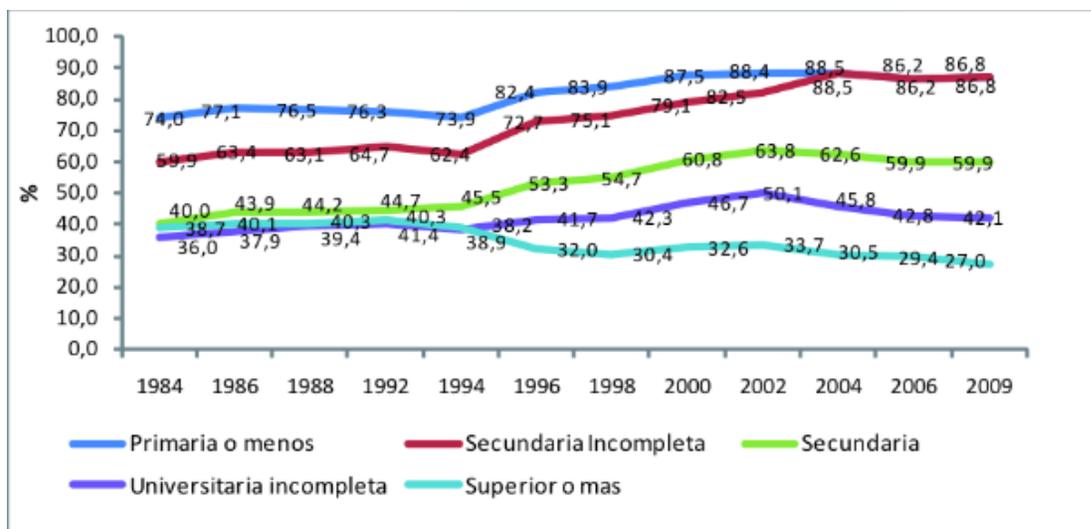
⁹⁷ Comparar Sánchez y Álvarez. “La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política”. p. 9.

⁹⁸ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 16.

⁹⁹ Tomado de Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 17.

Para personas con educación primaria la informalidad pasó del 74% en los años ochenta y noventa a ser del 86% en el 2009¹⁰⁰. Mientras tanto, los trabajadores con educación secundaria incompleta han pasado del 69% al 86% y los que tienen educación superior incompleta del 36% al 50%¹⁰¹. Añadiendo estos datos a los análisis hechos en el estudio de Mondragón-Vélez, Peña y Wills puede decirse que las personas con menor educación son las que más han visto deterioradas sus condiciones de vida y su estabilidad laboral.

Gráfico 7. Tasa de informalidad por niveles de educación en Colombia¹⁰²



De hecho, Sánchez y Álvarez demuestran que si bien este grupo de personas con baja educación ha aumentado su participación en el sector informal, las personas con educación superior la han disminuido pasando del 38% en 1994 al 27% en

¹⁰⁰ Comparar Sánchez y Álvarez. “La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política”. p. 4.

¹⁰¹ Comparar Sánchez y Álvarez. “La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política”. p. 4.

¹⁰² Tomado de Sánchez y Álvarez. “La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política”. p. 6.

2009¹⁰³. Esta franja reducida de personas con educación superior en el sector informal debe corresponder al número de personas que, siendo informales, reciben más de dos salarios mínimos, según lo registrado por Mondragón-Vélez, Peña y Wills. De lo anterior, además, podrá concluirse que en el mercado laboral existe un sesgo hacia el trabajo con mayor nivel educativo.

La informalidad también puede descomponerse según rango de edades. Según los hallazgos de Sánchez y Álvarez los trabajadores que mayor proporción tienen en este sector son los que tienen entre 15 y 24 años¹⁰⁴, a pesar de los incentivos dados por la reforma para el contrato de aprendices que deberían encontrarse en este rango de edad. En cambio, los de menor informalidad son los que se encuentran entre 24 y 34 años, y en este caso decir “menor” es relativo puesto que el 60% de ellos es informal en el 2009. Para las demás edades la informalidad también aumentó según la tendencia ya registrada.

El desempleo, por otro lado, tuvo una disminución persistente desde el año 2002, que, sin embargo, no fue la esperada dada la tasa registrada de crecimiento de la economía¹⁰⁵. Sánchez, Duque y Ruiz dicen a propósito de esto: “la escasa reducción del desempleo urbano en un ambiente de alto crecimiento económico durante la primera década del siglo no obedece a una menor elasticidad del empleo al PIB sino casi enteramente al aumento de los costos laborales”¹⁰⁶. Esta aclaración es pertinente puesto que permite confirmar que el crecimiento económico sí tuvo efectos en la reducción de desempleo y de informalidad, pero no tuvo los que podrían haberse esperado dada su magnitud, a pesar de las reformas laborales. De hecho, midiendo la variación de la tasa de desempleo frente a la variación por cada punto de crecimiento

¹⁰³ Comparar Sánchez y Álvarez. “La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política”. p. 4.

¹⁰⁴ Comparar Sánchez y Álvarez. “La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política”. p. 6.

¹⁰⁵ Comparar Sánchez, Duque y Ruiz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. p. 2.

¹⁰⁶ Ver Sánchez, Duque y Ruiz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. p. 2.

del PIB desde 2002 hasta 2007, y comparando este resultado con el de otros países latinoamericanos, se puede concluir que Colombia es de los que menor variación presenta, a pesar que es uno de los que mayor crecimiento económico alcanza¹⁰⁷.

Tabla 1. Cambios en la tasa de desempleo (entre el punto más bajo del crecimiento del PIB y el 2007)¹⁰⁸

| | mayor desempleo | desempleo 2007 | Peor Crecimiento del PIB | Crecimiento 2007 | Avance en el desempleo | Crec anual promedio | Reduccion anual promedio en el desempleo | delta U/deltaPIB |
|-----------|-----------------|----------------|--------------------------|------------------|------------------------|---------------------|--|------------------|
| Argentina | 19.7 (2002) | 8.5 | -10.89 (2002) | 8.66 | 11.2 | 8.83 | 2.24 | 0.25 |
| Bolivia | 11.6 (1988) | 7.7 | -4.04 (1983) | 4.56 | 3.9 | 0.85 | 0.21 | 0.24 |
| Brasil | 12.3 (2003) | 9.3 | -4.39 (1981) | 5.42 | 3 | 0.71 | 0.75 | 1.06 |
| Chile | 20 (1982) | 7.1 | -10.32 (1982) | 5.1 | 12.9 | 0.98 | 0.52 | 0.53 |
| Colombia | 19.4 (1999) | 11.4 | -4.2 (1999) | 7.52 | 8 | 3.72 | 1.00 | 0.27 |
| Ecuador | 15.1 (1999) | 7.4 | -6.3 (1999) | 1.9 | 7.7 | 2.98 | 0.96 | 0.32 |
| Mexico | 6.6 (1983) | 4.8 | -6.22 (1995) | 3.29 | 1.8 | 1.37 | 0.08 | 0.05 |
| Perú | 10.1 (1983) | 8.4 | -11.8 (1983) | 8.99 | 1.7 | 1.31 | 0.07 | 0.05 |

Lo anterior se demuestra por el análisis de algunas cifras significativas. Por ejemplo, en cuanto al desempleo por edades puede encontrarse que el grupo que mayor desempleo tiene es el del rango de edad entre 15 y 24 años¹⁰⁹. La evolución del desempleo en este grupo ha tenido una tendencia estable: desde el 2001, año en el que se llega al máximo histórico de 40% de desempleo, ha venido disminuyendo hasta que en el 2005 llega al 30%. En el 2006 se rompe la tendencia y se presenta una gran disminución que deja el desempleo de este grupo en algo menos del 20%. Cabe recordar que, entre las reformas laborales, la contratación de aprendices tenía el objetivo de mejorar el comportamiento del desempleo en este grupo de población,

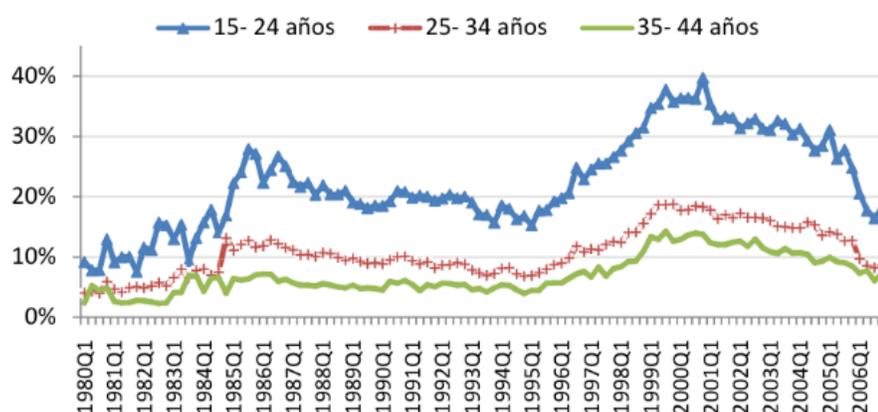
¹⁰⁷ Comparar Sánchez, Duque y Ruíz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. p. 6.

¹⁰⁸ Tomado de Sánchez, Duque y Ruíz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. p. 7.

¹⁰⁹ Comparar Sánchez, Duque y Ruíz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. p. 12.

que es uno de los más vulnerables pues es el que menor nivel de educación tiene. Luego de este grupo viene el de los trabajadores entre 25 y 34 años, los cuales a finales del 2006 tienen un desempleo de menos del 10%, cuando en el 2002 estaban cerca al 20%, y por último los de 35 a 44 años y 55 a 64 años, con una tendencia similar¹¹⁰. Este último grupo también resultaba beneficiado por las reformas laborales y sus objetivos, lo cual se vio reflejado en la disminución del desempleo desde el 2002.

Gráfico 8. Tasa de desempleo por grupos de edad (%) 1980-2006¹¹¹



Sánchez, Duque y Ruíz continúan con la descripción del comportamiento del desempleo según actividades económicas. Encuentran que la que concentra una mayor cantidad de desempleados es la de la construcción, que a principios del 2002 tiene una tasa de desempleo de un poco menos del 30% y en el 2006 ya llega a cerca del 15%¹¹². Mientras tanto, otros sectores como la industria y el comercio, que eran un objetivo más claro de la reforma por el tipo de medidas que se tomaban –como la

¹¹⁰ Comparar Sánchez, Duque y Ruíz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. p. 12.

¹¹¹ Tomado de Sánchez, Duque y Ruíz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. p. 12.

¹¹² Comparar Sánchez, Duque y Ruíz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. p. 14.

de ampliar la jornada laboral, la cual está claramente dirigida al sector comercio y de servicios– siguen una tendencia muy parecida: se mantienen en el rango entre el 10% y el 15%¹¹³.

Hasta aquí ya puede empezar a decirse que hay algo que no está funcionando de la manera adecuada en el mercado laboral. El crecimiento económico que fue bastante bueno no tuvo correspondencia en el desempeño del mercado laboral. Así, Echevarría, López y Ocampo, después de mencionar los costos sociales que supone tener un desempleo alto y la tendencia que ha seguido este indicador durante los últimos años en Colombia, dicen: “[t]odo lo anterior sugiere que nuestras instituciones laborales están mal diseñadas, pues han llevado a que la respuesta ante choques se dé vía cantidades (i.e. desempleo) y no vía precios (salario real) y a que la persistencia del desempleo sea enormemente elevada”¹¹⁴. Claro está, las instituciones a las que se refieren son los altos CNS a los que se refieren también Mondragón-Vélez, Peña y Wills. Y no es que este tipo de restricciones fueran un misterio para los analistas hasta un tiempo reciente, puesto que el mismo Gobierno, cuando formuló su reforma laboral en el 2002, admitió que este tipo de instituciones eran las que generaban desempleo y por eso formuló unas disposiciones transitorias que las eliminaban.

Con respecto a la forma en la que se ha equilibrado el mercado laboral ante choques, mencionada por Echevarría, López y Ocampo, pueden hacerse algunas precisiones, según lo mencionado hasta aquí. Por ejemplo, el análisis de los salarios recibidos por los trabajadores indica que el mecanismo de equilibrio mediante precios sí existe. El problema es que, dadas las rigideces impuestas por los CNS y el salario mínimo, es necesario que este equilibrio se haga por fuera del sector “legal” del mercado, es decir, en el sector de la informalidad, puesto que el ritmo de crecimiento

¹¹³ Comparar Sánchez, Duque y Ruíz. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. p. 14.

¹¹⁴ Ver Echevarría, Juan José; López, Enrique y Ocampo, Sergio. “Choques, instituciones laborales y desempleo en Colombia”. Borradores de Economía. C32, E24, J3. (Nov-11). p. 1.

de la economía así lo exigía. Este es un argumento que se retomará en el siguiente capítulo.

Estos autores, haciendo un análisis del comportamiento del desempleo y de las variables que lo determinan, afirman:

[E]l enorme crecimiento del desempleo que se observó entre 1995:2 y 2000:1 obedeció a una combinación desafortunada de choques e instituciones laborales. [...] El incremento en los costos no salariales en 1992-1994 elevó el nivel de desempleo en forma permanente, y algo similar sucedió con el incremento en el salario mínimo real desde comienzos de 1995. La fuerte histéresis observada en el desempleo en Colombia, y el que solo se presentaran variaciones hacia arriba en los costos no salariales o el salario mínimo real explican por qué el desempleo permaneció en niveles elevados en los años posteriores.¹¹⁵

Con el concepto de histéresis los autores se refieren a una persistencia en los niveles de empleo que hace que la diferencia entre desempleo estacional y estructural desaparezca. En ese sentido, el desempleo no se ve afectado por choques positivos de producción, o en todo caso el efecto es menor. No obstante, hay que evitar caer en el error de decir que entonces, en este contexto, el crecimiento económico no es una solución para la reducción del desempleo. Como se mencionaba anteriormente, la elasticidad del empleo frente al PIB no se ve afectada sino que existen barreras para que los efectos del crecimiento lleguen al mercado laboral.

En conclusión, según el desempeño de la economía y el comportamiento del mercado laboral, puede decirse que las reformas creadas en el 2002, que tenían el objetivo de permitir que el crecimiento económico afectara positivamente la generación de empleo, no alcanzaron los objetivos que se habían propuesto. La economía fue muy bien pero el trabajo no. ¿Por qué las reformas institucionales del 2002 no colmaron las expectativas de generación de empleo? Algunos autores ya han dado algunas pistas sobre en dónde está la respuesta: las instituciones mismas. Pero para responder esta pregunta hay que hacer uso de los conceptos de instituciones, cambio institucional y trampas de reforma que se expusieron en el primer capítulo.

¹¹⁵ Ver Echavarría, López y Ocampo. “Choques, instituciones laborales y desempleo en Colombia”. p. 20.

3. LAS TRAMPAS DE REFORMA

Con todo lo anterior ya ha quedado algo claro: las reformas laborales del 2002 no cumplieron con su objetivo de generar mayor empleo y reducir el desempleo y la informalidad en la proporción esperada. No obstante, lo interesante es poder ofrecer una explicación de por qué esto ocurrió así. Según lo visto en el primer capítulo, este tema es susceptible de ser analizado bajo la estructura conceptual del neoinstitucionalismo pues se trata de reformas institucionales que esperaban modificar un resultado social específico.

Dado que toda causa tiene múltiples efectos, estos pueden ser organizados entre los esperados y los reales. Con la reforma laboral se buscaba generar mayor empleo, que fuera consecuente con el crecimiento económico, lo cual puede ser entendido como un efecto esperado. Pero lo que en verdad ocurrió, es decir el efecto real, fue que esa generación de empleo no fue proporcional ni consecuente con el crecimiento económico. Así, lo que se busca mostrar en este capítulo es cómo los efectos reales distorsionaron los efectos esperados, es decir, mostrar que las reformas laborales no pudieron cumplir con su propósito porque se crearon trampas de reforma que así se lo impidieron.

3.1. OBSTÁCULOS PARA LOS INCENTIVOS

Una de las conclusiones generales a la que llegan distintos autores que analizan el comportamiento del mercado laboral durante los años 2002-2010 es que los altos CNS fueron los que impidieron que los incentivos generados por la reforma laboral pudieran generar mayor empleo a pesar del buen comportamiento económico.

Así, Mondragón-Vélez, Peña y Wills toman series de datos sobre empleo, desempleo e informalidad y hacen regresiones para determinar el impacto de variables como el salario mínimo, los CNS y el ciclo económico en el nivel de salario

percibido por los trabajadores¹¹⁶. La conclusión principal a la que llegan es que los aumentos en el salario mínimo reducen los salarios recibidos por la mayoría de personas¹¹⁷. Esto ocurre debido a que cuando aumentan los salarios en el sector formal del mercado, los empleadores tienen incentivos para reducir la cantidad de trabajadores contratados. Estos trabajadores se trasladan al sector informal en donde los salarios que reciben son menores¹¹⁸. Así, en el sector formal el ajuste ante los choques, que en este caso son los aumentos en el salario mínimo, se hace vía cantidades mientras que en el sector informal se hace vía precios. Es decir, aumenta el desempleo pues se reduce la cantidad de trabajadores del sector formal.

Con respecto al aumento en los CNS el efecto es parecido al anterior. A propósito del caso puntual del sector formal se dice: “[m]ientras que un aumento de 10 puntos porcentuales en el nivel de CNS (similar al observado con la implementación de la ley 100 de 1993) reduce los salarios entre 0.05% y 0.07% para el 50% de los trabajadores formales de menores ingresos; el efecto para el 50% restante con mayores ingresos es en general más negativo”¹¹⁹. Y sobre el sector informal: “los CNS tienen un efecto negativo sobre todos los salarios en el sector informal; y dicho efecto es de mayor magnitud en comparación con el sector formal”¹²⁰.

Con lo anterior lo que se quiere hacer notar es que las reformas laborales no iban a tener el efecto esperado de generación de empleo mientras no eliminaran las barreras que impedían que esto ocurriera: principalmente los CNS.

¹¹⁶ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 21.

¹¹⁷ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 22.

¹¹⁸ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 22.

¹¹⁹ Ver Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 24.

¹²⁰ Ver Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. pp. 24-25.

3.2. TRAMPAS DE REFORMA

Ya se ha logrado mostrar que la reforma laboral no funcionó y que esto se debió a que no se lograron eliminar los incentivos que estaban impidiendo que se generara mayor empleo. Esto puede ser entendido más fácilmente desde la estructura conceptual del neoinstitucionalismo, y por eso ahora se hablará de las trampas de reforma que surgieron y que fueron las que impidieron que la reforma laboral funcionara.

3.2.1. Primera trampa de reforma: contrato de aprendices, la jornada laboral y los costos de despido. Primero que todo puede verse que hubo incentivos contrarios en la propia reforma que impidieron tener los resultados esperados.

En la reforma laboral del 2002 se contemplaban una serie de disposiciones de tipo transitorio. Entre ellas se contemplaban subsidios al empleo, los cuales funcionaban a través de incentivos para las empresas que aumentaran la cantidad de puestos laborales. El incentivo consistía en la exención de los impuestos parafiscales, lo cual supone el reconocimiento de las distorsiones y barreras a la entrada que este tipo de CNS generaban en el sector formal del mercado laboral. Asimismo, este tipo de exenciones se otorgaban cuando las empresas contrataran aprendices o personas consideradas como vulnerables, es decir, cabezas de familia desempleados y de bajos recursos, lo cual fija el grupo al que va dirigido este beneficio.

Lo que tiene que ver con los aprendices fue una medida que sí facilitó su contrato pero que a la vez generó cierto tipo de efectos paralelos como la preferencia por este tipo de trabajadores en detrimento de otros trabajadores, lo cual traslada desempleados de un grupo de edad a otro¹²¹.

Dado que las empresas tenían la opción de reducir la remuneración a los aprendices, según la teoría de la acción racional, los generadores de empleo buscarían la manera de remplazar el empleo proporcionado por trabajadores que sí

¹²¹ Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. p. 27.

representaban CNS a la empresa por el de los aprendices quienes, además de representar una remuneración menor, también le permitían a la empresa dejar de pagar los CNS. Esto se puede comprobar con las cifras de comportamiento del desempleo e informalidad en personas con más de 24 años. Según los datos presentados en el capítulo anterior, el desempleo se reduce más en el grupo de quienes tienen menos de 24 años mientras que para los demás grupos de edad la reducción es menor. Esto confirma que los incentivos generados para la contratación de aprendices funcionaron de forma relativa, como lo menciona Gaviria¹²².

Por otro lado, los otros incentivos que no eran transitorios no funcionaron del todo pues los aumentos en el salario mínimo anularon algunos de sus efectos¹²³. Por ejemplo, la ampliación de la jornada laboral tenía el objetivo de permitir que hasta dos personas ocuparan un mismo puesto laboral. Sin embargo el aumento en los salarios hizo que las empresas prefirieran dejar a una sola persona en un puesto laboral con mayores horas trabajadas. Así, lo que se redujo verdaderamente fue el salario recibido por horas¹²⁴.

Desde el neoinstitucionalismo se menciona que estas alzas en el salario mínimo pueden estar motivadas por la presión que los trabajadores formales ejercen sobre quienes deciden el aumento. Así, dado que un salario mínimo más alto solo beneficia a los trabajadores que permanecen en el sector formal¹²⁵, estos trabajadores están interesados en que el aumento sea bastante alto. Así, los intereses de los trabajadores que están en el sector formal afectan la generación de mayor empleo. Esto puede ser entendido como una trampa de reforma pues los nuevos incentivos generados son anulados por una reforma paralela que es motivada por personas con influencia en la generación de normas.

¹²² Comparar Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?”. pp. 27-28.

¹²³ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 27.

¹²⁴ Comparar Mondragón-Vélez, Peña y Wills. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. p. 26.

¹²⁵ Ver Echavarría, López y Ocampo. “Choques, instituciones laborales y desempleo en Colombia”. p. 6.

Ahora, con respecto a la parte de la reforma en la que se plantea la ampliación de la jornada laboral, la reducción de los costos por concepto de horas trabajadas en festivos y dominicales y la reducción de costos de despido pueden analizarse así:

La reducción en los costos de despido no parece haber disminuido los costos laborales de manera significativa. La estimación más confiable está entre uno y tres puntos porcentuales, un valor equivalente al aumento en las cotizaciones a la seguridad social señaladas anteriormente¹²⁶. Dicho de otro modo, la disminución en los costos de despido alcanzaría, si acaso, a contrarrestar el aumento de las cotizaciones. En síntesis, es difícil esperar que la disminución en los costos de despidos haya contribuido a la generación de empleo vía menores costos salariales.¹²⁷

Esto deja ver que simultáneamente a la reforma laboral apareció una reforma que anuló lo que la primera pretendía desarrollar. Es por esto que es indispensable mirar esta otra reforma y sus efectos en el desempeño del mercado laboral.

3.2.2. Segunda trampa de reforma: el aumento de los CNS. Como ya se mencionó en el primer capítulo, la reforma laboral tenía la obligación de reforzar el Estado Social de Derecho, es decir, las protecciones a las personas vulnerables que con la CP91 se habían creado. Entre ellas se encontraban los servicios que las cajas de compensación prestan a los desempleados y a las familias de bajos ingresos y la garantía de tener una pensión luego de haber llegado a la edad límite de trabajo. La forma de financiar estos servicios es por medio de los impuestos parafiscales y las contribuciones a la seguridad social que se hacen sobre los salarios de los trabajadores. Es decir, de una obligación que se le encargó al Estado surge una externalidad negativa que hace que se genere mayor desempleo.

Suponiendo que con la reforma lo que se buscaba era conciliar ambas obligaciones del Estado (tanto la de garantizar empleo como la de prestar los

¹²⁶ Gaviria se refiere a una reforma paralela a la reforma laboral que contemplaba el aumento de las contribuciones en materia de pensiones, lo cual suponía, a la vez, un aumento en los CNS.

¹²⁷ Ver Gaviria. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?” p. 8.

servicios a los más necesitados) el empleo debería haber crecido tal como las proyecciones del Gobierno lo suponían con los incentivos que se estaban generando mientras las condiciones de los CNS permanecieran igual. No obstante, como se demostró en el capítulo anterior, las proyecciones no se cumplieron. La explicación se encuentra en el trámite de una reforma paralela a la de la reforma laboral que supuso un aumento en los CNS y que puede ser entendida como una trampa de reforma tipo *see-saw*.

Ya se vio que este tipo de trampas de reforma surgen cuando, a pesar de que se realiza una reforma institucional, aparecen nuevas instituciones que hacen que se sigan obteniendo los mismos resultados sociales que con la reforma se buscaba modificar.

Para empezar se puede analizar el impacto que en especial las contribuciones a la seguridad social tienen en el comportamiento del sector formal del mercado laboral. Aunque ya se vio que en general los CNS disminuyen los salarios de todos los trabajadores y que además incentivan el traslado de trabajadores del sector formal al informal, las contribuciones a la seguridad social tienen sus propios efectos. Así, Santa María, García y Mujica mencionan que las contribuciones a la seguridad social, que están asociadas al trabajo formal por ser obligatorias¹²⁸, pueden desincentivar la entrada de otras personas al mercado laboral. Los incentivos que crean las contribuciones obligatorias hacen que muchas personas se vean obligadas a buscar trabajo en un sector informal y poco productivo pues los costos de estar en el sector formal resultan demasiado altos¹²⁹.

Con la reforma paralela a la reforma laboral que ya se ha mencionado, los aportes a la seguridad social aumentaron entre 2 y 3 puntos porcentuales adicionales a las cotizaciones que antes de las reformas debían hacerse¹³⁰. Según el análisis

¹²⁸ Santa María, Mauricio; García A., Fabián y Mujica P., Ana Virginia. “El Mercado laboral y la reforma a la salud en Colombia: Incentivos, preferencias y algunas paradojas”. p. 3.

¹²⁹ Santa María, García y Mujica “El Mercado laboral y la reforma a la salud en Colombia: Incentivos, preferencias y algunas paradojas”. p. 4.

¹³⁰ Ley 797 de 2003. p. 9.

anterior, el efecto que de esto podría esperarse es que la informalidad y el desempleo aumentarían. A propósito de esto, Clavijo, en el año 2002 haciendo un análisis de la reforma a las contribuciones a la seguridad social, decía:

En la coyuntura actual cabe preguntarse: ¿Qué empresa colombiana podrá competir en el ATPA, ALCA o CAN con sobre-costos parafiscales cercanos al 40%? Mas grave aun, de aprobarse estos incrementos no solo se deteriorará la competitividad empresarial, sino que se agravarán los problemas de informalidad y desempleo abierto en el mercado laboral colombiano, tal como ha venido ocurriendo desde la aprobación de la Ley 100 de 1993.¹³¹

Así pues, si en el momento en el que se planteó la posibilidad de hacer una reforma que aumentara las contribuciones a seguridad social ya se tenía conocimiento del tipo de consecuencias negativas que de ahí surgirían ¿por qué se aumentaron las contribuciones pensionales?

Según los argumentos que pueden encontrarse, el Gobierno tenía la intención de garantizar la sostenibilidad del sistema general de pensiones¹³². Para ello la forma que se encontró, dadas las restricciones que la propia CP91 había establecido, era la de aumentar los recursos que el sistema recibía¹³³. No obstante, también se ha llamado la atención sobre un punto que es esencial: la mayor parte de los portafolios de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se encontraban en ese año, y desde hace un tiempo atrás, en títulos de deuda pública del Gobierno¹³⁴. Esto era así pues el déficit fiscal, que había aumentado desde mediados de los años noventa gracias a las obligaciones adicionales consignadas en la CP91, era necesario financiarlo mediante deuda pública interna que las AFP¹³⁵ adquirirían¹³⁶. Es decir, la reforma a las contribuciones a la seguridad social, paralela a la reforma laboral, tenía

¹³¹ Ver Clavijo monto del impuesto puro p. 3.

¹³² Comparar Congreso de la República. “Gaceta del Congreso 350/02”. p. 13.

¹³³ Comparar Congreso de la República. “Gaceta del Congreso 350/02”. p. 13.

¹³⁴ Comparar Clavijo, Sergio. “Monto del ‘Impuesto Puro’ en la Seguridad Social colombiana”. Borradores de Economía. G23, H55, O54. pp. 7-8.

¹³⁵ Junto a los bancos comerciales y las sociedades fiduciarias. Comparar Banco de la República. “Riesgos del sistema financiero” en *Reporte de estabilidad financiera*. p. 86.

¹³⁶ Comparar Clavijo. “Monto del ‘Impuesto Puro’ en la Seguridad Social colombiana”. pp. 7-8.

la intención de aumentar los recursos de las AFP para asegurar el funcionamiento del Estado.

A lo anterior es necesario agregar que las inversiones de las AFP en bonos de deuda pública eran una inversión de baja rentabilidad pues, como ya se dijo, no eran utilizadas para proyectos de inversión pública (la cual venía bajando desde antes del 2002¹³⁷) sino para financiar el funcionamiento del Estado¹³⁸. Esto, sin embargo, no afectaba la afiliación de los usuarios a las AFP pues ya se ha podido demostrar que las personas no escogen en dónde poner sus aportes a pensión según la rentabilidad de los portafolios de las AFP sino por otro tipo de incentivos¹³⁹.

Por otro lado, Clavijo hace notar que en el sistema de seguridad social existe una amplia diferencia entre los aportes que se realizan y los beneficios que se reciben por el aporte¹⁴⁰. Así, el excedente en cuanto a las pensiones puede llegar a ser de 2 puntos porcentuales de los 13.5 que se deben hacer obligatoriamente por parte del trabajador¹⁴¹. Así, ese excedente, que con la reforma se amplía, es el que es destinado para el funcionamiento del Estado.

Con todo lo anterior, ya es posible mostrar con alguna claridad que la reforma laboral no pudo funcionar porque existieron trampas de reforma que se lo impidieron. Dado que uno de los mecanismos con los que se buscaba enviar nuevos incentivos a los generadores de empleo con la reforma laboral era el de reducir los CNS que debían asumir por cada empleado, esto suponía la posibilidad de reducir los recursos que el Estado recibía para su funcionamiento. Por eso mismo apareció la reforma a las contribuciones a la seguridad social que garantizaba que los recursos adicionales recibidos por las AFP (2 puntos porcentuales sobre las contribuciones antes de la reforma) fueran destinados al funcionamiento del Estado.

¹³⁷ Comparar Clavijo. “Monto del ‘Impuesto Puro’ en la Seguridad Social colombiana”. p. 8.

¹³⁸ Comparar Clavijo. “Monto del ‘Impuesto Puro’ en la Seguridad Social colombiana”. p. 8.

¹³⁹ Jara, Diego. “Modelo de la regulación de las AFP en Colombia y su impacto en el Portafolio de los Fondos de Pensiones”. Borradores de Economía. D81; G11; G23. p. 3.

¹⁴⁰ Comparar Clavijo. “Monto del ‘Impuesto Puro’ en la Seguridad Social colombiana”. p. 11.

¹⁴¹ Comparar Clavijo. “Monto del ‘Impuesto Puro’ en la Seguridad Social colombiana”. p. 12.

El comportamiento de los portafolios de las AFP desde el 2003 hasta el 2010 comprueba lo anterior: los recursos adicionales fueron invertidos en bonos de deuda y el nivel de deuda interna del Estado creció significativamente¹⁴².

Así pues, aunque los elementos que la reforma laboral planteaba buscaban incrementar el nivel de empleo, debían pasar por la prueba de la disminución de los CNS que para ese momento eran un insumo importante del funcionamiento del Estado. Según la teoría neoinstitucionalista, aparecería una nueva reforma que garantizaría que se siguieran obteniendo los mismo resultados sociales, en este caso el mismo nivel de recursos para la financiación del funcionamiento del Estado con las consecuencias de las dificultades para disminuir el desempleo y la informalidad proporcionalmente al crecimiento económico.

Clavijo menciona que una de las razones para que este tipo de cosas ocurrieran se encuentran en la CP91. Ya en otro estudio había llamado la atención sobre las consecuencias de tipo fiscal que con las nuevas obligaciones del Estado se habían generado, y luego menciona cómo esas mismas obligaciones le impedían tomar otro tipo de medidas que supusieran un mayor nivel de desarrollo, entendido como distribución de recursos por medio del buen desempeño del mercado laboral. En este caso específico, la medida era la de mantener, al menos, los mismos niveles de CNS para no introducir nuevas barreras a la generación de empleo.

Es así como logra entenderse por qué la reforma a las contribuciones en seguridad social fue la culpable de que la reforma laboral no cumpliera con sus objetivos, y por qué esto puede entenderse como una trampa de reforma desde el neoinstitucionalismo.

¹⁴² Comparar Banco de la República. “Riegos del sistema financiero” p. 86.

4. CONCLUSIONES

Retomando la pregunta que se hizo desde la introducción a este trabajo, puede decirse que la conclusión principal es que la reforma laboral no funcionó debido a que la reforma a las contribuciones creó una trampa de reforma que le impidió alcanzar las metas en cuanto a generación de empleo.

Así, en el primer capítulo se logró mostrar cuáles eran los conceptos fundamentales que servirían de insumo para entender las reformas institucionales. Luego de esto se mencionaron cuáles eran los incentivos que con la reforma laboral se creaban. Un punto importante para recordar es que en la reforma se decía que una de las obligaciones principales del Estado era la de defender y reforzar el Estado Social de Derecho, el cual sería el argumento principal para la reforma a las contribuciones que se aprobaría después.

En el segundo capítulo se mostró que el mercado laboral no logró captar todos los incentivos que con la reforma se buscaba enviar. En especial se mostró que los Costos No Salariales (CNS) afectaban la generación de nuevos puestos de trabajo al enviar incentivos para que los empresarios redujeran los trabajadores contratados. Así, del contraste entre los objetivos de la reforma y el comportamiento efectivo del mercado laboral surge la pregunta de por qué los incentivos no funcionaron correctamente.

En el último capítulo se mostró que fue la reforma que aumentó los CNS, por medio del aumento de las contribuciones a las pensiones, fue lo que se erigió como una barrera para la creación de nuevos empleos.

Esta reforma que aumentó los CNS surgió como una obligación que el Gobierno tuvo que asumir. Al mismo tiempo que el déficit fiscal aumentó desde mediados de los años noventa, por las nuevas obligaciones en materia social que la CP91 le ordenó al Estado cumplir, el Gobierno se vio en la obligación de aumentar las contribuciones a las pensiones para garantizar la estabilidad del sistema de pensiones. Así, estos nuevos ingresos entraron a las AFP quienes los invirtieron en

bonos de deuda del Gobierno, los cuales se emitían para cubrir los costos de funcionamiento y el déficit fiscal.

Así, fueron estas obligaciones, creadas por la Constitución Política de 1991 (CP91), las que generaron trampas de reforma que impidieron que la reforma laboral funcionara correctamente.

Es decir, las instituciones que se crearon con la CP91 hacían que cualquier reforma con menor poder, y que buscara solucionar el problema de la distorsión que los CNS creaban en el mercado laboral, no pudiera tener el éxito que se esperaba. Ahora, la cuestión que surge de lo anterior sería la de averiguar cuáles fueron las razones que hicieron que esas obligaciones del Estado fueran consignadas en la CP91. Para eso, desde el punto de vista del neoinstitucionalismo, sería necesario analizar la distribución de poder político y económico que determinarían la creación de las instituciones que afectan el comportamiento de la economía y, por lo mismo, del mercado laboral colombiano. No obstante, este es un tema de una futura investigación.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Daron y Robinson, James. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Business, 2012.

Kalmanovitz, Salomón (ed.). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2010.

North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

Tsebelis, George. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

Capítulos de libros

“El crecimiento económico: aspectos globales”. En: Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano (GRECO). *El Crecimiento económico colombiano en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica – Banco de la República, 2002.

“Nuevas y viejas estimaciones del producto colombiano”. En: Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano (GRECO). *El Crecimiento económico colombiano en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica – Banco de la República, 2002.

Echavarría, Juan José y Villamizar, Mauricio. “El proceso colombiano de desindustrialización”. En: Robinson, James y Urrutia Miguel (eds.). *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica – Banco de la República, 2007.

Kalmanovitz, Salomón y López, Enrique. “Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX”. En: Robinson, James y Urrutia Miguel (eds.). *Economía colombiana*

del siglo XX: un análisis cuantitativo. Bogotá: Fondo de Cultura Económica – Banco de la República, 2007.

Ocampo, José Antonio (et al). “La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986)”. En: Ocampo, José Antonio (ed.). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – Fedesarrollo, 2000.

Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J. “Introducción” En: Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Robinson, James y Urrutia, Miguel. “Una historia económica de Colombia en el siglo XX”. En: Robinson, James y Urrutia Miguel (eds.). *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica – Banco de la República, 2007.

Robinson, James. “¿Un típico país latinoamericano? Una perspectiva sobre el desarrollo”. En: Robinson, James y Urrutia Miguel (eds.). *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica – Banco de la República, 2007.

Romero, Jorge Javier. “Los nuevos institucionalismo: sus diferencias, sus cercanías”. En: Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Urrutia, Miguel y Posada, Carlos Esteban. “Un siglo de crecimiento económico”. En: Robinson, James y Urrutia Miguel (eds.). *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica – Banco de la República, 2007.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Acemoglu, Daron y Robinson James. “The Role of Institutions in Growth and Development”. *Review of Economics and Institutions*. Vol. 1, No. 2 (Fall 2010): 1 – 33. Consulta realizada en Febrero de 2012. Disponible en la página web: <http://www.rei.unipg.it/rei/article/view/14>

Arango Thomas, Luis Eduardo. “Mercado de trabajo de Colombia: suma de partes heterogéneas”. *Borradores de Economía*. J21, J22, J31, J82. (Sep-11). Consulta realizada en Febrero de 2012. Disponible en la página web: www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra671.pdf

Clavijo, Sergio. “Monto del ‘Impuesto Puro’ en la Seguridad Social colombiana”. *Borradores de Economía*. G23, H55, O54. Consulta realizada en Julio de 2012. Disponible en la página web: <http://banrep.org/docum/ftp/borra219.pdf>

Currie, Lauchlin. “Los objetivos del desarrollo”. En: *Cuadernos de Economía*. Vol. XIII, No. 18-19. (1993): 163 – 187.

Echavarría, Juan José; López, Enrique y Ocampo, Sergio. “Choques, instituciones laborales y desempleo en Colombia”. *Borradores de Economía*. C32, E24, J3. (Nov-11). Consulta realizada en Febrero de 2012. Disponible en la página web: www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra682.pdf

Gaviria, Alejandro. “Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?” *Documentos CEDE*. 2004-45 (Noviembre de 2004). Consulta realizada en Febrero de 2012. Disponible en la página web: <file:///C:/DOCUME~1/USER/CONFIG~1/Temp/D2004-45.pdf>

Jara, Diego. “Modelo de la regulación de las AFP en Colombia y su impacto en el Portafolio de los Fondos de Pensiones”. *Borradores de Economía*. D81; G11; G23. Consulta realizada en Junio de 2012. Disponible en la página web: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra416.pdf>

Kalmanovitz, Salomón. “El Neoinstitucionalismo como escuela”. *Revista de Economía Institucional*. Vol. 5, No. 9. (Segundo semestre/2003): 189 – 212. Consulta realizada en Noviembre de 2011. Disponible en la página web: www.economiaainstitucional.com/pdf/No9/skalmanovitz9.pdf

López Castaño, Hugo. “El Mercado laboral colombiano: Tendencias de largo plazo y sugerencias de política”. *Borradores de Economía*. E24, J38, J21, J31. (Jun-10). Consulta realizada en Febrero de 2012. Disponible en la página web: www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra606.pdf

Mondragón-Vélez, Camilo; Peña, Ximena y Wills, Daniel. “Labor market rigidities and informality in Colombia”. *Documentos CEDE*. 2010-7. (Febrero de 2010). Consulta realizada en Febrero de 2012. Disponible en la página web: <file:///C:/DOCUME~1/USER/CONFIG~1/Temp/dcede2010-07.pdf>

Mondragón-Vélez, Camilo; Peña, Ximena y Wills, Daniel. “Rigideces laborales y salarios en los sectores formal e informal en Colombia”. *Documentos CEDE*. 2011-25 (Diciembre de 2011). Consulta realizada en Febrero de 2012. Disponible en la página web: <file:///C:/DOCUME~1/USER/CONFIG~1/Temp/dcede2011-52.pdf>

Sánchez Torres, Fabio y Álvarez Vos, Oriana. “La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009: Diagnóstico y propuestas de política”. *Documentos CEDE*. 2011-33. (Septiembre de 2011). Consulta realizada en Febrero de 2012. Disponible en la página web: <file:///C:/DOCUME~1/USER/CONFIG~1/Temp/dcede2011-36.pdf>

Sánchez, Fabio; Duque, Valentina y Ruíz, Mauricio. “Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007”. *Docuentos CEDE*. 2009-11. (Abril de 2009). Consulta

realizada en Febrero de 2012. Disponible en la página web:
<file:///C:/DOCUME~1/USER/CONFIG~1/Temp/dcede2009-11.pdf>

Otros documentos

Banco de la República. “Riegos del sistema financiero” en *Reporte de estabilidad financiera*. Consulta realizada en Julio de 2012. Disponible en la página web:
http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/report_estab_finan/2012/ref_cap4_mar.pdf

Congreso de la República. “Gaceta del Congreso: 350/02”. Disponible en la página web:
http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

Parra Torrado, Mónica L. y Ortiz Becerra, Karen del Mar – Fedesarrollo. “Análisis y perspectiva del desempleo en los últimos 12 años”. Estudio para el Instituto de Estudio del Ministerio Público – Procuraduría General de la Nación. Consulta realizada en Enero de 2012. Disponible en la página web:
www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/An%C3%A1lisis-y-perspectiva-del-desempleo-en-los-%C3%BAltimos-12-a%C3%B1os-INFF-201001004.pdf

Santa María, Mauricio; García A., Fabián y Mujica P., Ana Virginia. “El Mercado laboral y la reforma a la salud en Colombia: Incentivos, preferencias y algunas paradojas”. Consulta realizada en Mayo de 2012. Disponible en la página web:

Steiner, Roberto; Clavijo, Irene y Salazar, Natalia. “Colombia’s efforts at achieving inclusive and sustainable growth: The road traveled and the challenges ahead”. Fedesarrollo. Consulta realizada en Enero de 2012. Disponible en la página web:
www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Colombia%E2%80%99s-Efforts-at-Achieving-Inclusive-and-Sustainable-Growth-Colombia-June08.pdf