CID Centro de Investigaciones para el Desarrollo

DICIEMBRE 2020

Investigaciones *y productos CID*

FCE - CID **Nº 38**

EMERGENCIA EMPLEO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL EMPLEO EN LA CRISIS ACTUAL

EMPLOYMENT CRISIS

Francesco Bogliacino (Ed.)

Gonzalo Cómbita
Diego Guevara
Hernán Hilarión
Christopher James
Gustavo Junca
Camilo Andrés Lozada González
Germán Enrique Nova
John Mauro Perdomo Munévar
Jackeline Piraján
Luis Eduardo Reina Bermúdez
Jorge Armando Rodríguez
Claudia Rondón
Iván Leonardo Urrea-Ríos
Iván Velásquez
Jesús Alberto Villamil
Álvaro Zerda Sarmiento

Facultad de Ciencias Económicas
Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID
Sede Bogotá

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

EMERGENCIA EMPLEO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL EMPLEO EN LA CRISIS ACTUAL

Resumen

Frente a la grave crisis económica generada por la pandemia, profesores e investigadores del CID, junto a otros autores invitados, y en colaboración con el periódico El Espectador, han presentado análisis y propuestas para sugerir opciones de política económica frente a la complicada dinámica del empleo. Como siempre, las contribuciones responden a diferentes enfoques teóricos.
Palabras claves: empleo; reformas laborales; salarios; micronegocios; transformación digital; pandemia.
Clasificación JEL: D02; E02; E24; O3; K2

EMPLOYMENT CRISIS

Abstract

In the face of the severe economic crisis induced by the pandemic, faculties and researchers of the CID, together with other invited authors, and in collaboration with El Espectador, are presenting brief documents of analysis and proposals to suggest economic policy options in the face of the complicated dynamics of employment. As always, the contributions respond to different theoretical approaches.
Keywords: Employment; Labor Reforms; Wages; Micro-businesses; Digital Transformation
JEL Classification: D02; E02; E24; O3; K2

Documentos FCE - CID

La serie **Documentos FCE** considera para publicación manuscritos originales de estudiantes de maestría o doctorado, de docentes y de investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia; resultado del trabajo colectivo o individual y que hayan sido propuestos, programados, producidos y evaluados en una asignatura, en un grupo de investigación o en otra instancia académica

Documentos FCE-CID Escuela de Economía
ISSN 2011-6322

La serie Documentos FCE-CID puede ser consultada en el portal virtual:
www.fce.unal.edu.co/centro-editorial/documentos.html

Director Centro Editorial-FCE
Álvaro Zerda Sarmiento

Equipo Centro Editorial-FCE
Yuly R. Orjuela Rozo
Marisol Del Rosario Vallejo

Centro Editorial FCE-CID
publicac_fcebog@unal.edu.co

Este documento puede ser reproducido citando la fuente. El contenido y la forma del presente material es responsabilidad exclusiva de sus autores y no compromete de ninguna manera a la Escuela de Economía, ni a la Facultad de Ciencias Económicas, ni a la Universidad Nacional de Colombia.

Rectora
Dolly Montoya Castaño

Vicerector General
Pablo Enrique Abril Contreras

Facultad de Ciencias Económicas

Decano
Jorge Armando Rodríguez

Vicedecano
Germán Enrique Nova Caldas

Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID

Director
Francesco Bogliacino

Subdirectora
Vilma Narváez

Edición

Francesco Bogliacino
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: fbogliacino@unal.edu.co

Autores

Gonzalo Cómbita
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: gcombitam@unal.edu.co

Diego Guevara
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: dieguevarac@unal.edu.co

Hernán Hilarión
Estudiantes de Sociología UNAD - Semillero de Investigación Estudios Sociales del Desarrollo
Correo electrónico: hfhilarionm@unadvirtual.edu.co

Christopher James
Estudiantes de Sociología UNAD - Semillero de Investigación Estudios Sociales del Desarrollo
Correo electrónico: saujame@yahoo.es

Gustavo Junca
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: gajuncar@unal.edu.co

Camilo Andrés Lozada González
Estudiante de Economía de la Universidad Nacional de Colombia
Correo electrónico: clozada@unal.edu.co

Germán Enrique Nova
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: genovac@unal.edu.co

John Mauro Perdomo Munévar
Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas e investigador del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia
Correo electrónico: jmperdomom@unal.edu.co

Jackeline Piraján
Economista Universidad Nacional de Colombia
Correo electrónico: jpirajand@unal.edu.co

Luis Eduardo Reina Bermúdez
Universidad Nacional de Colombia
Correo electrónico: lreina@unal.edu.co

Jorge Armando Rodríguez
Universidad Nacional de Colombia
Decano, Facultad de Ciencias Económicas
Correo electrónico: jarodrigueza@unal.edu.co

Claudia Rondón
estudiantes de Sociología UNAD - Semillero de Investigación Estudios Sociales del Desarrollo
Correo electrónico: crondonb@unadvirtual.edu.co

Iván Leonardo Urrea-Ríos
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: ilurrear@unal.edu.co

Iván Velásquez
Bemidji State University
Correo electrónico: idvwg4@mail.ukmc.edu

Jesús Alberto Villamil
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: javillamilm@unal.edu.co

Álvaro Zerda Sarmiento
Universidad Nacional de Colombia
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Correo electrónico: azerdas@unal.edu.co

Contenido

Introducción 7

Transformación digital y empleo en la pospandemia 10

Los micronegocios frente a la dinámica del empleo 13

Bajar los salarios: ¿peor la vacuna que la enfermedad? 16

Salvado por la pandemia 19

Del empleo y la reactivación económica 22

Un programa de trabajo garantizado para hacer frente a la crisis ambiental y la pandemia 25

Contra el desempleo en la pandemia, ¿austeridad, resiliencia y habilidades blandas? 28

Tres ejes de la política pública para la reactivación económica 31

Introducción

Francesco Bogliacino

En mayo, el *New York Times* diseñó una primera página que pasará a la historia. En la parte superior, se encuentra la gráfica de los flujos de creación y destrucción de empleo. En el eje-X están las fechas, todos los meses desde los años cuarenta, y en el eje-Y los flujos. Los datos son representados en la gráfica como barras, arriba del eje si positivos y debajo si negativos. El dato de abril es tan impresionante (menos 20 millones) que la barra cubre toda la zona inferior de la página.

La pandemia del Covid-19 y la decisión de cerrar nuestras economías para contener el contagio han determinado un impacto negativo sin precedentes. En Colombia pasó lo mismo con algunos

agravantes: la heterogeneidad estructural entre sectores formales e informales implica mayor riesgo y mayor exposición a choques de los más vulnerables, la carga desigual del trabajo doméstico entre hombres y mujeres se suma a la afectación desigual en el mercado del trabajo, la escasa diversificación y la poca acumulación de capacidades han dificultado el reajuste de factores productivos para adaptarse a una nueva realidad que no ofrece garantías suficientes para una recuperación en el futuro.

En otras palabras, el reto actual se cruza con tareas pendientes. Como siempre, la tarea de la academia es intentar pensar con algo de lucidez sobre el camino que se debe tomar e intentar proveer algunas pistas y sugerencias. Es lo que hacen los investigadores del CID y sus coautores en este documento. Como siempre, el libreto no es estándar y no es unívoco: los lectores encontrarán respuestas muy diversas, pero todas argumentadas. El orden de los documentos sigue el orden de aparición en el periódico *El Espectador*, que amablemente ha hospedado estas reflexiones.

La contribución de este documento

En el primer ensayo de este documento, A. Zerda nos habla de cómo la pandemia ha impulsado la transformación digital y cambiado las ocupaciones, que pone retos nuevos tanto en términos de educación, como de regulación.

En la contribución de G. Nova se habla de la realidad de los micronegocios frente a la pandemia, su importancia relativa en el empleo pre y durante la crisis y de las posibles estrategias para la formalización.

En el artículo de JM Perdomo y CA Lozada se analizan críticamente las propuestas de reformas laborales que están circulando en el debate de política económica a lo largo de la crisis del Covid-19.

Según L Reína, C Rondón, C James y H Hilarión la dinámica del empleo, afectada de manera importante por la crisis, ya venía deteriorándose desde antes. Critican como las prioridades sectoriales del gobierno (que afirman ser economía naranja y minería) siguen siendo insuficiente para la diversificación de la economía y la creación de empleos de calidad.

L Urrea y J Piraján analizan la complicada situación actual y sugieren una agenda para enfrentarla, en la que se aborden las brechas existentes con una combinación de políticas

activas de inserción y reinserción laboral (centrada en la educación) y reformas en el sentido de mayor flexibilidad laboral.

D Guevara, G Cómbita y I. Velásquez nos dan una mirada desde la heterodoxia teórica con un Programa de Trabajo Garantizado que recupera la propuesta de corte minskyano de un empleador de última instancia.

Haciendo hincapié en su experiencia reciente en proyectos con entidades territoriales, G Junca y A Villamil nos identifican tres ejes de la política pública para la reactivación económica: la financiación de la creación de empleos formales, la compra pública orientada a mipymes y la reactivación del campo.

Finalmente, en el ensayo conclusivo JA Rodríguez pone en contexto la actual agenda de política económica, fiscal y monetaria, respeto a los objetivos constitucionales, y las metas que habría que alcanzar para contrarrestar el choque negativo y volver a una senda de crecimiento.

Transformación digital y empleo en la pospandemia

Álvaro Zerda Sarmiento

La estrategia de confinamiento obligatorio y voluntario que se adoptó para aminorar los impactos de la pandemia sobre la salud de la población produjo un efecto inesperado: la aceleración de la llamada transformación digital. La penetración del uso de tecnologías digitales en diferentes campos de la actividad humana, que se esperaba sucediera de manera gradual durante los próximos cinco a diez años, se dio en unos pocos meses. Este hecho sin duda tendrá efectos sobre la cantidad y calidad del empleo por generar.

De acuerdo con la Cepal, en América Latina durante los primeros seis meses de 2020 el trabajo a distancia aumentó un 324 % y la educación remota más del 60 %. En Colombia el 76 % de las

empresas formales estiman que mantendrán esquemas de teletrabajo de manera definitiva y en los diferentes niveles de educación no hay certidumbre sobre cuándo regresarán las clases presenciales.

Estas modalidades de trabajo constituyen un cambio extremo en las condiciones laborales de la producción, que además tienden a ser complementadas con el uso, en variados grados de intensidad, de tecnologías concurrentes como big data, realidad virtual, inteligencia artificial, impresión 3D, internet de las cosas, robótica y nanotecnología.

Diversos ejercicios de prospectiva han señalado que la adopción de este nuevo patrón tecnológico significará la desaparición de oficios y profesiones establecidas por largo tiempo, así como la emergencia de algunos otros aun no identificados plenamente. El saldo neto en el cálculo de destrucción de puestos de trabajo tradicionales y la creación de los nuevos tiende a ser negativo, al punto que personalidades como el presidente francés Enmanuel Macron han propuesto la creación de un impuesto a los robots para preservar puestos de trabajo durante algún tiempo.

En todo caso, la tendencia muestra que el nuevo escenario en gestación demanda de los trabajadores el desarrollo de habilidades muy específicas – como son la creatividad, el pensamiento crítico, la capacidad para resolver problemas complejos, la flexibilidad cognitiva, entre otras – para el desempeño laboral remoto y para el manejo de las tecnologías.

De manera complementaria, lo que ha mostrado el proceso de adaptación a los nuevos ambientes de trabajo durante la pandemia ha sido que más allá de esas habilidades, se requiere dotar a los ciudadanos con otro tipo de habilidades denominadas blandas, como la de relacionarse con otras personas y consigo mismos, así como la comprensión y gestión de las propias emociones, toma de decisiones y logro de objetivos, gestión de situaciones adversas o el buen uso del tiempo y de la creatividad para desarrollar soluciones. El sistema educativo debe tomar nota.

Cierto es que, en el país, la opción de esos modelos de negocios que obedezcan a las transformaciones digitales se producirá con rezago respecto a los países desarrollados. La estrechez del aparato productivo y su escasa interrelación entre sectores y entre empresas de diferentes tamaños al interior de las ramas productivas hacen que la adopción de nuevas estructuras laborales tome algún tiempo. Algunos estudios realizados en el pasado muestran

cómo las tecnologías de la información y las comunicaciones han sido introducidas a las empresas más como un instrumento de control del trabajo que como un factor estratégico para mejorar eficiencia, aumentar producción y sobre todo generar innovación, una de las características centrales de la denominada transformación digital.

En medio de la actual situación del mercado laboral colombiano, que no da mucho plazo para diseñar estrategias de generación de empleo, las que se propongan deben considerar estos nuevos escenarios. Es urgente atender la disminución de más de dos millones de puestos de trabajo a octubre de este año y la tasa de desempleo nacional, que es del orden del 15,8 %, con grandes diferencias regionales y mayor incidencia en las mujeres (24.2 %, que corresponden al 42 % de los desocupados) y los jóvenes (40 % de los desocupados). Todo esto sin contar que la informalidad laboral ronda por el 48 % y que la población inactiva alcanza los 16 millones de personas, buena parte de ellas resignadas ante la imposibilidad de encontrar ocupación.

Los esfuerzos del gobierno deben enfocarse a atender este grave problema, pero además el congreso no puede demorar la reglamentación de los esquemas de trabajo remoto y de plataformas tecnológicas para mensajería y movilización de personas. Estas son las avanzadas del nuevo patrón tecnológico, que contribuyen a mayor precarización del trabajo, mediante una posible elusión de las leyes laborales en relación con las responsabilidades de remuneración y de seguridad social. Quienes administran estas plataformas alegan no tener una relación laboral con aquellos que denominan sus “socios” pero que en últimas son la fuente de las utilidades de las que gozan sus empresas, en muchos casos denominadas unicornios por las ingentes valoraciones de mercado que obtienen de sus modalidades de negocios.

Los micronegocios frente a la dinámica del empleo

Germán Enrique Nova

Los micronegocios se han convertido en la opción laboral para una gran parte de la población desempleada. Se trata, en general, de una opción de sobrevivencia. El DANE, en la encuesta de micronegocios (Emicron), suele distinguir entre dos tipos de establecimientos: los micronegocios de patronos(as) o empleadores(as) y los micronegocios de cuenta propia.

Al terminar 2019, en el total nacional, el 87,6% de las unidades económicas son de este último tipo y el 12,4% corresponde a micronegocios de patronos(as) o empleadores(as), sin grandes diferencias entre cabeceras municipales y zona rural.

La distribución de los 5.874.177 micronegocios abarca los sectores más variados, si bien el comercio y autopartes tiene la cuota principal con el 27,9%, seguidos por el 21,7% de la Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca y el 11,6% de la Industria manufacturera.

Como era de esperarse, muchas de estas actividades viven en la informalidad: el 75.7% de las unidades económicas no tiene Registro Único Tributario (RUT), porcentaje que sube hasta el 92% en los centros rurales. El 87.8% no tiene Registro Mercantil. Según este criterio en las zonas urbanas el 83.9% es informal y en las zonas rurales el 97.1%. El 87.5% de los micronegocios no cumple con el pago de aporte a salud y pensión, en las zonas urbanas este porcentaje corresponde al 83.7 y en los centros rurales el 96.6%. Finalmente, el 94.8% incumple con los aportes a Administradoras de Riesgos Laborales (en las zonas urbanas el 93.1% y en las zonas rurales el 98.8%).

¿Qué políticas se han adoptado en el país para formalizar estos negocios?

Los altos niveles de informalidad empresarial tienen graves efectos de carácter social y económico. En ese sentido, la informalidad limita drásticamente el crecimiento y la productividad de las empresas y la economía, así como el aseguramiento de los trabajadores contra distintos riesgos derivados de la actividad laboral y el ejercicio pleno de los derechos que devienen de la relación contractual.

La informalidad reduce, además, el espacio fiscal del Gobierno y limita el cumplimiento de las normas para proteger la vida y la salud de los consumidores.

Ante esta grave problemática, en enero de 2019 se adoptó el CONPES 3956 sobre la política de formalización empresarial. En este documento se plantean acciones que buscan disminuir la carga regulatoria de las empresas para inducirlas a formalizarse, usando una estrategia que mezcla zanahoria y garrote, con apoyos y sanciones.

Es importante aclarar que las políticas definidas en el documento CONPES, aunque están dirigidas a empresas con altos niveles de informalidad, no están dirigidas a unidades productivas de subsistencia, las cuales, según los lineamientos definidos, deben ser abordadas por una política complementaria de inclusión productiva.

Uno de los temas que merece mayor énfasis para abordar la política de formalización es el acceso a financiamiento a menor costo. Por las dificultades que tienen los micronegocios para

ser beneficiarios de los créditos en el sector financiero y por los elevados costos en tasas de interés, que lleva a estas empresas a ser víctimas de los especuladores, una política bien encaminada se podría convertir en un factor que genere beneficios potenciales de la formalidad y en un aspecto clave para apalancar el crecimiento empresarial.

Al respecto, el acceso a recursos financieros en condiciones competitivas y que permitan el desarrollo de los emprendimientos sigue siendo un importante reto para el país. Lo anterior, teniendo en cuenta que, según los análisis de la Superfinanciera, se ha dado un bajo crecimiento de la cartera de microcrédito, lo que se refleja en la búsqueda de intermediarios no autorizados para acceder a este tipo de recursos. Se calcula que aproximadamente el 62% de las pequeñas y medianas empresas no hace uso de servicios financieros de crédito.

En relación con las medidas para estimular la formalización es importante destacar las iniciativas que se pueden impulsar desde el ámbito local. En este sentido, las decisiones adoptadas en Bogotá en el Proyecto de incentivos y Formalización Empresarial (del 24 de octubre de 2020), que establece alivios tributarios bajando cargas y otorgando beneficios a los ciudadanos y empresas que se vieron afectados en la crisis generada por el Covid-19, van en la vía correcta.

En esta norma se establece que a partir del 1°. de enero de 2021 se congela el impuesto predial, para 2,6 millones de predios, y se generan alivios para los contribuyentes de ICA, pues las empresas más afectadas tendrán descuentos de hasta el 25%. Para el apoyo a la formación y reactivación de las empresas se plantean descuentos para la financiación de la matrícula mercantil en un 30%, 50% y 75% en el primero, el segundo y el tercer año, respectivamente.

Bajar los salarios: ¿peor la vacuna que la enfermedad?

John Mauro Perdomo Munévar, Camilo Andrés Lozada Gonzáles

La señora Azucena, recia santandereana y cabeza de hogar, trabaja para una empresa que presta servicios de aseo a casas y oficinas. Le pagan quincenalmente sobre la base de un salario mínimo, cumpliendo con los aportes y prestaciones de ley. Eso sí, en función de las jornadas trabajadas. En 48 días, desde el inicio de la cuarentena hasta la apertura parcial, la señora Azucena recibió una remuneración correspondiente a 5 días de trabajo. Este caso ilustra la lógica imperante de transferir a los empleados la mayor parte de los costos del pobre desempeño económico.

Esto se ha acentuado con la crisis, la cual representó la pérdida de 2.6 millones de empleos en septiembre del presente año con respecto al mismo mes del año anterior. En respuesta, algunos líderes y analistas han propuesto un incremento del salario mínimo inferior a la inflación. En su más reciente análisis de coyuntura, la Nota Macroeconómica N°27 de octubre pasado, investigadores y profesores de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes sugieren -sin decirlo abiertamente- que no es conveniente mantener como 'piso' del incremento del salario mínimo la inflación causada. Este camino implica el incumplimiento de la sentencia C-815/99 de la Corte Constitucional que tiene como fin salvaguardar el poder adquisitivo de la población trabajadora.

La lógica detrás es simple: analizar el mercado laboral como cualquier otro e independientemente de los demás. Así, si aumentan los salarios (el precio), menos personas serán contratadas (se reduce la demanda), aunque más personas quieran trabajar por esa remuneración (aumenta la oferta). Entonces, para evitar que aumente el desempleo, el subempleo y la informalidad, la fórmula también es simple: contener el aumento de los salarios y de ser posible bajarlos. Aunque es una idea vieja, se ha reciclado con propuestas como la de no aumentar salarios ni pagar primas o la de pagarle a los jóvenes salarios inferiores al salario mínimo.

Sin embargo, esta lógica ignora factores característicos y relevantes del mundo laboral. En primer lugar, el mercado laboral NO es un mercado aislado. Solo para ilustrar el punto, tengamos en cuenta que la canasta familiar está conformada por 443 productos; la cual sirve de referencia para el cálculo del índice de precios al consumidor, que a su vez es determinante en el cálculo de la inflación y por lo tanto en el aumento del salario mínimo. El consumo de los hogares representa casi el 70% del producto interno bruto, haciendo que el ingreso de los trabajadores sea la punta de lanza de la demanda agregada. Por ello, aumentar los salarios por debajo de la inflación o no incrementarlos, reducirá los costos laborales, pero provocará una caída de las ventas y de las utilidades aún mayor. Bajar los salarios no paga.

En segundo lugar, el salario mínimo NO se fija en el mercado. En primera instancia, por medio de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, se pone el debate en manos de los miembros de sindicatos, gremios y del Gobierno Nacional. Allí se da la posibilidad de llegar a un acuerdo institucional de forma anticipada. Sin embargo, solo en 8 de

las 23 negociaciones se ha alcanzado acuerdo entre gremios y sindicatos. En las otras 15, el gobierno nacional ha definido el salario por decreto.

Al respecto es importante preguntarse: ¿Es el gobierno imparcial al momento de fijar el salario mínimo? Hay razones para suponer que no tanto. Por un lado, el Gobierno es el principal empleador del país. Sólo los servidores públicos de la rama ejecutiva del Gobierno Nacional representan el 24% de los empleados formales de las 23 principales ciudades. Así, cuando se habla de incrementos salariales, el gobierno es el primero en preocuparse. Por otro lado, la gratitud del gobernante de turno está dividida entre la ciudadanía que lo votó y la que, además de votarlo, lo financió. Sabemos que no es la mitad de los hogares colombianos que ni siquiera gana un salario mínimo la que financia las aventuras electorales de temporada.

¿Qué hacer entonces? Primero, es necesario que los trabajadores informales participen de la negociación salarial. Los discursos de economistas/sindicalistas/empresarios, así sean bien intencionados, no deben sustituir la voz de más de 5 millones de personas que trabajan informalmente. Segundo, el incremento de los salarios nominales debería estar al menos 2p.p por encima de la inflación, manteniendo el incremento real promedio de la pasada década. Un incremento que además podría ser distributivamente progresivo: que el incremento sea mayor para los salarios más bajos y menor para los salarios más altos. ¿Cómo financiarlo? Con recursos públicos que: i) cofinancien directamente las nóminas de los empleados formales y ii) mantengan por un término fijo las transferencias de ingreso solidario a los trabajadores informales que devengan menos de un salario mínimo. El mercado laboral es institucional, e institucionalmente debe abordarse.

Salvado por la pandemia

Luis Reina, Claudia Rondón, Christopher James y Hernán Hilarión

Desde marzo, el país ha atravesado una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes, como consecuencia a la necesidad de contención de la pandemia de la COVID-19. El miedo a una enfermedad desconocida y de alto contagio en medio de un sistema de salud poco preparado para atender efectivamente a toda la población nacional agudizó una crisis de empleabilidad que el país ya venía atravesando. Sin embargo, la Presidencia se ha volcado en afirmar que los problemas socioeconómicos del país son resultado de la pandemia, desconociendo y buscando invisibilizar el hecho de que las apuestas de los últimos gobiernos no han dado, en general, buenos frutos para el común de la población.

Para corroborar que el desempleo ya era un problema antes de la pandemia solo se deben revisar los informes históricos del DANE, así como sus boletines mensuales para este año. Se evidencia en ellos que la tasa de desempleo venía en aumento desde 2015, cuando correspondió a un 8,7%. Incluso, ya desde enero de 2019, con un 11,8%, el actual gobierno tenía el record (negativo) del desempleo más alto desde 2011. Aunque esto se moderó en la época decembrina del año pasado, la tendencia de creciente desempleo se constata al observar que este se ubicó en 12,2% en febrero de este año; cifra que corresponde a un aumento del 46.7% frente al mismo período en 2019. Estos datos confirman que la generación de empleo formal ya era un problema antes de la crisis económica derivada de la pandemia de la COVID-19.

Ahora bien, la pandemia se ha convertido en un factor de incremento del desempleo, teniendo en cuenta, además, los retos que han tenido que afrontar las empresas en el país. De hecho, el desempleo llegó a un máximo histórico de 21,4% en mayo, en medio de un panorama de incertidumbre y temor, tanto por la COVID-19, como por los efectos económicos en los hogares y afectación de derechos constitucionales.

En medio de la situación, el gobierno promovió la apertura de crédito para pequeñas y medianas empresas, así como alivios monetarios para aquellas organizaciones que garantizaran la continuidad de los puestos de trabajo. Sin embargo, según lo señalado por ACOPI (Asociación colombiana de las micro, pequeñas y medianas empresas) los requisitos y tasas de interés impedían su acceso efectivo para microempresarios y emprendedores. Además, no se evidenció una fuerte postura del Gobierno para evitar despidos masivos en grandes empresas del país o para prevenir que se eludieran la normativa para la terminación del contrato laboral, con prácticas como la firma no voluntaria de renuncias.

En palabras, el gobierno buscó reforzar la pertinencia de la apuesta por la economía naranja, como alternativa para la generación de valor y empleo sin requerir de contactos físicos que pudieran acelerar la propagación del virus. Si bien es cierto que puede representar una posibilidad de creación de empleo a futuro, su tamaño actual es embrionario, pues, según cifras del DANE, para el año 2019 llegó apenas a producir 581.117 empleos, abarcando cerca del 2.2% de la población económicamente activa.

Asimismo, de los tres subsectores de la economía naranja, descritos en el segundo reporte de economía naranja del DANE en 2019, solo uno tiene oportunidades reales de crecimiento: arte

funcional y producción de software, los otros dos sectores denominados Artes y patrimonio e industrias culturales, con raras excepciones, apenas ofrecen salarios mínimos, como es el caso del gremio de los artesanos, de los cuales, según el DANE, el 82% perciben menos de un salario mínimo. La economía naranja, entonces, es la apuesta aparente del gobierno: ampliamente discutida y presentada como caballo de batalla, pero con resultados escasos.

En contraste, en los hechos, la apuesta real del gobierno para reactivar la economía parece centrarse en el fomento del sector extractivo. Esta apuesta es problemática, tanto en términos ambientales, como territoriales y de empleabilidad. Ante la incapacidad de ajustar las finanzas vía instauración de un sistema tributario, equitativo, eficiente y capaz de crear incentivos para la generación de empleo, el sector extractivo continuará siendo el recurso último de este país.

Se evidencia, entonces, que, hoy en día, el país no enfrenta problemas nuevos y que las estrategias de solución continúan arraigadas a modelos desiguales, en los que la posibilidad de crecimiento económico no se articula con un aumento de la empleabilidad o de reformas tributarias más justas y equitativas. Sin embargo, el gobierno ha intentado camuflar la inoperancia de los esquemas de generación de empleo en los duros efectos de las cuarentenas, como si antes no existieran. El peligro radica en que la población convierta el discurso del presidente en una verdad, permitiendo que el gobierno sea salvado por la pandemia ante la opinión pública.

Del empleo y la reactivación económica

Iván Leonardo Urrea Ríos, Jackeline Piraján

La crisis del COVID-19 generó un impacto sin precedentes en el mercado laboral de Colombia y el mundo. La Organización Internacional del Trabajo ha realizado estimaciones de aproximadamente 400 millones de puestos perdidos solo durante el primer semestre de 2020; en Colombia, en la fase más intensa, se perdieron aproximadamente 5 millones de empleos.

Unos meses después de haber comenzado la "nueva normalidad", con la reapertura gradual se recuperaron algunos puestos de trabajo, no obstante, faltan alrededor de 2 millones de empleos para llegar a los niveles de 2019; año para el cual el mercado laboral ya se venía deteriorando y de hecho, ya enfrentaba retos significativos. Tales debilidades, se develaron y

exacerbaron durante la crisis presente. La solución a estos desafíos debe ser el foco central de la política económica de recuperación en los próximos años.

Sumadas a la pérdida de empleo, se abrieron brechas en diferentes sentidos: brechas de género, sectoriales, territoriales, y deterioros más marcados para la mano de obra no cualificada, cuyas labores no son fácilmente trasladables al trabajo virtual y no tienen sistemas de protección. En este sentido, el debate debe abordar además del número de empleos, la calidad de los mismos, pues se han recuperado algunos puestos de trabajo durante la reapertura, se están presentando tanto incrementos en la informalidad como en la desigualdad para diversos sectores de la población. Esta dinámica preocupa para la reactivación, dado que el trabajo informal no solo conlleva condiciones más precarias, sino que reduce la productividad total de la economía.

Algunos analistas han planteado que no es el momento para realizar reformas de fondo. Sin embargo, no existe un mejor momento que las crisis para corregir problemas. De no solucionarse, las pérdidas irrecuperables se incrementarán; los problemas a solucionar en nuestro mercado laboral incluyen, entre otros aspectos: los altos costos para la formalidad (que abarcan los incentivos a la informalidad de algunos programas sociales), las barreras de contratación y salida, y, un sistema educativo que no se ha adaptado a las exigencias del nuevo entorno económico.

Así, la superación de los retos del mercado laboral se torna absolutamente necesaria para evitar que las brechas de desigualdad y pobreza se sigan ampliando, y para incrementar la capacidad de consumo de la población, condición básica para una recuperación económica sostenible. Pensar en cómo lograr recuperar lo más rápido posible las pérdidas generadas por la crisis, requiere implementar políticas de corto, mediano y largo plazo.

En el corto plazo, a través de ayudas directas a las empresas, considerando incluso soportar los gastos fijos, que usualmente son los que llevan al cierre de los negocios. Asimismo, es importante que las personas actualmente afectadas (desocupados, inactivos y subempleados), tengan un acceso adecuado a programas de asistencia social y recapacitación para la nueva realidad laboral.

En el mediano plazo, el impulso a sectores con diversos encadenamientos con otras actividades es adecuado y necesario. Éste debe considerar que la crisis afectó con mayor profundidad a mujeres, jóvenes, y en general a los más vulnerables. Por tanto, deberían también promoverse

medidas en sectores donde la participación de mano de obra femenina sea mayor, y actividades en las que la presencialidad no sea tan relevante. En el mismo sentido, un programa de apoyo para la creación de nuevas empresas, resultaría en una oportunidad para superar los equilibrios de baja productividad e informalidad que caracterizaron la estructura económica pre-COVID.

En el largo plazo, el objetivo de mejorar el bienestar social y hacer compatible la economía colombiana con las demandas del nuevo entorno es clave. La pandemia ratificó que tener una estructura productiva con un mercado laboral informal e inflexible, amplifica las pérdidas económicas y sociales ante choques fuertes.

En conclusión, el país debe pensar en distintas frecuencias; i) en las brechas que se abrieron; ii) en el papel de la mujer en la "nueva normalidad"; iii) en la estrategia de reentrenamiento de mano de obra y el impulso a sectores que puedan tener más adaptabilidad a las nuevas demandas; iv) en el impulso a la profundización financiera, en principio para acceder a los apoyos gubernamentales, pero también para generar una cultura de ahorro preventivo y de impulso a los emprendimientos; v) en una modernización de la regulación laboral que facilite tanto la contratación como la salida de personas, promueva la formación para el trabajo, fomente la formalidad, y ajuste los costos salariales a niveles razonables; y, finalmente, vi) en generalizar el acceso al internet y más que eso, a una educación sobre un uso provechoso de él.

Todos estos retos son elementos que deben abordarse desde ahora, y que deben estar en la agenda diaria de la política pública de recuperación económica en todos los niveles de gobierno.

Un programa de trabajo garantizado para hacer frente a la crisis ambiental y la pandemia

Diego Guevara, Gonzalo Cómbita, Iván Velásquez

La crisis sin precedentes de la pandemia ha traído a la disciplina de las ciencias económicas discusiones que usualmente no son presentadas por la teoría convencional y por lo tanto están lejos de enseñarse en los programas de economía dominados por la corriente principal. En términos de políticas de ingreso, partidos políticos y diferentes actores académicos han discutido diversas aproximaciones a programas como el Ingreso Básico Universal (IBU) para hacer frente a los efectos macroeconómicos que el choque conjunto de demanda y de oferta ha causado en las economías a nivel global. Sin embargo, una propuesta poco discutida en Colombia, pero que hace parte de las agendas de sectores progresistas en otros lugares del

planeta, es aquella en la que el gobierno central actúa como Empleador de Último Recurso (ELR) de aquellos que quieran, puedan y deseen trabajar por un salario mínimo establecido por la comunidad. A esta propuesta hoy se le conoce en diferentes discusiones como programas de Trabajo Garantizado (TG). Los programas de TG dependen del gobierno central y pueden estar asociados a labores del cuidado familiar, al mantenimiento de infraestructuras públicas de sencilla reparación (señales de tránsito, cuidado de parques y jardines) e incluso a las industrias culturales populares. Propuestas en esta línea son claves pues la economía colombiana es una de las más golpeadas en términos de desempleo, ya que durante los primeros cinco meses desde la implementación de la cuarentena estricta la tasa de desocupación se incrementó significativamente respecto de su nivel de marzo.

El esquema de TG funciona como un estabilizador automático de empleo. Cuando el ciclo económico enfrenta una recesión, el nivel de desempleo aumenta y quienes son desplazados de sus empleos pueden pasar a ser parte del programa de TG. Por otra parte, cuando la economía enfrenta una expansión, el sector privado puede encarar el incremento en demanda contratando trabajadores que se encuentran en el esquema TG. Además, el TG sirve como un ancla de precios y es una herramienta para el control de la inflación sin la necesidad de mantener un nivel de desempleo como lo plantea la teoría económica convencional.

Esta propuesta difiere de la perspectiva de quienes siguen viendo el mercado de trabajo como el de cualquier otra mercancía, en el que los ajustes se dan por medio de precios (salarios). Propuestas afines a dicha perspectiva se han escuchado en las últimas semanas, como aquella que sugiere que este año el salario mínimo suba menos que la inflación, en contravía de los acuerdos institucionales de Colombia. Pensar más allá de lo establecido es el reto que tienen los economistas en tiempos de crisis profundas, rompiendo los paradigmas establecidos, como lo hizo el gran John Maynard Keynes en la gran depresión de los años 30.

Los esquemas de TG suelen ser cuestionados por su financiación, pero la pandemia ha mostrado que incluso bancos centrales, como el Banco de Inglaterra, han podido comprar títulos de deuda del gobierno en el mercado primario para financiar gasto social urgente. Estos cambios pueden abrir la puerta a otros debates; y es que un Estado con soberanía monetaria tiene una capacidad ilimitada para contratar a aquellas personas que quieran, puedan y deseen trabajar en tareas que la sociedad considere necesarias por un salario mínimo establecido en conjunto con la comunidad.

Los programas de TG generan beneficios a los ciudadanos debido a un multiplicador social. Ha sido documentado que el desempleo es uno de los principales factores de la pobreza, así como determinante de otros problemas y conflictos sociales como el alcoholismo, la drogadicción y la delincuencia, un flagelo que se ha incrementado con la pandemia en Colombia. Un esquema de TG puede ayudar a corregir la tendencia de la economía colombiana de un crecimiento sin empleo, pues a comienzos de los noventa, por cada punto porcentual de aumento del PIB, la ocupación creció 1.8%, mientras que para 2017 la tasa era apenas de 0.6%.

Adicionalmente, debemos reconocer que Colombia, como otros países, enfrenta, además de la pandemia, una crisis climática. Es por esto que pensar en un TG para Colombia se hace necesario pues permite replantear el trabajo y la calidad del mismo desde otra perspectiva. Se debe discutir entonces la creación de nuevos trabajos "verdes" para hacer frente a la crisis ambiental, pues existen diferentes actividades enfocadas a este tipo de trabajos como guardabosques, cultivos agroecológicos y en general procesos de recuperación de fuentes hídricas y aprovechamiento de residuos sólidos. En este sentido, un programa de TG no es una simple herramienta temporal, sino un esquema que se puede robustecer con la experiencia para blindar del drama del desempleo a las crisis venideras.

Contra el desempleo en la pandemia, ¿austeridad, resiliencia y habilidades blandas?

Jorge Armando Rodríguez

Aunque han venido recuperándose, sobre todo tras el relajamiento del aislamiento preventivo en septiembre de 2020, el empleo y la actividad económica podrían seguir sufriendo las consecuencias de la pandemia por años, convirtiendo lo que ya es una gran recesión en una gran depresión. Ante la gravedad de las dolencias de la economía colombiana, salvo por un aumento en buena parte forzoso del déficit fiscal en el presente año y por la instauración a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) de algunos programas transitorios y pequeños, el gobierno nacional ha optado por continuar promoviendo la agenda de políticas que tenía antes

del Covid-19. Esta agenda busca, por ejemplo, mejorar la facilidad para hacer negocios, fomentar el emprendimiento, aminorar la tributación sobre los ingresos de capital y flexibilizar el mercado laboral.

Sin embargo, frente a la naturaleza y magnitud de la crisis económica, en especial en el caso del desempleo, las políticas del gobierno Duque resultan inadecuadas o se quedan cortas.

Algunas políticas pueden servir más como preparación para el futuro que para lidiar con el huracán actual. Así, la política para impulsar la reactivación económica considerada por el CONPES busca desarrollar las capacidades y la resiliencia "en los hogares, el sector productivo y el marco institucional". Tienen sentido medidas como las tendientes a disminuir los trámites, el tiempo y los costos para crear empresas, a frenar el desperdicio de energía eléctrica o a ampliar el acceso a internet en las zonas rurales, con todo y que resultan algo anacrónicas. La política gubernamental busca también fomentar el "desarrollo de habilidades para el emprendimiento", entre ellas las llamadas habilidades blandas, como las de comunicación interpersonal. De cara a la crisis que vivimos, es como ofrecer clases de natación y de ejercicios aeróbicos mientras el barco hace agua.

Otras políticas empeoran el estado del barco en medio de la tempestad. En los diagnósticos realizados por el gobierno no se reconoce que el origen del aumento del desempleo reside, en gran parte, en la insuficiencia de demanda agregada, que se agudizó con el Covid-19 y con las medidas de distanciamiento físico. El Marco Fiscal de Mediano Plazo contempla un ajuste fiscal rápido y severo: el déficit del gobierno nacional central pasaría de 8,2% del PIB en 2020 a 1,8% del mismo agregado en 2023, una reducción de 6,4 puntos porcentuales del PIB en apenas tres años. Contra el desempleo actual habría que mantener políticas fiscales y monetarias expansivas, que contribuyan a la generación de demanda agregada, pero el gobierno nacional se inclina por una austeridad fiscal exacerbada y extemporánea. En este sentido, el Banco de la República viene haciendo mejor la tarea.

Hay que recordar que el pleno empleo es un objetivo de la política económica instituido en la Constitución, al igual que el objetivo de la estabilidad de precios. Los dos objetivos no siempre se pueden conseguir al mismo tiempo, pero eso no justifica que el primero se ignore, como ha tendido a ocurrir en la práctica. Para ayudar a corregir esta falta, convendría implementar programas de empleo de emergencia o introducir algún tipo sostenible de renta básica

Las propuestas de flexibilización del mercado laboral deben ser analizadas con lupa. Hace algunos años la contratación de trabajadores estaba en verdad sujeta a una especie de congestión impositiva, especialmente a raíz de los parafiscales. Quizás todavía se pueda mejorar en este aspecto. Pero aquellas propuestas hostiles a la legislación de protección social de los trabajadores son inconvenientes para navegar incluso en aguas tranquilas. Tal legislación se justifica porque la relación capital-trabajo es por lo general desigual.

Puesto que el grueso de las remuneraciones de los trabajadores se destina al consumo, el incremento del salario mínimo legal genera demanda agregada, en la medida en que se cumpla la legislación laboral. De ahí que es erróneo considerar el salario mínimo solo como costo para las empresas. Pero como en Colombia la aplicación de la legislación laboral es harto limitada y como los cambios en el salario mínimo pueden inducir cambios en el grado de cumplimiento de la ley, también es erróneo considerar el salario mínimo solo como fuente de demanda agregada.

Simplemente sería ingenuo creer que todas las cosas buenas van juntas, como solía decir el economista Albert Hirschman.

Programas como Ingreso Solidario y los subsidios a la nómina, financiados por el FOME, sí contribuyen a la reactivación económica, pero resultan insuficientes. Del FOME se habían desembolsado unos $17,2 billones a comienzos de diciembre, monto equivalente al 42% de los recursos disponibles. Es como si la tripulación escatimara en los materiales que están a la mano para cerrar las grietas a través de las cuales el barco se está inundando.

Tres ejes de la política pública para la reactivación económica

Gustavo Junca, Alberto Villamil

La pandemia del Covid19 desnudó las desigualdades y la fragilidad del mercado laboral y visibilizó los graves problemas estructurales de la economía en materia de desigualdad y generación de empleo. Los indicadores de pobreza, presentados recientemente por el DANE, son consistentes con las protestas sociales, en donde las aspiraciones y necesidades son reflejadas cada vez más en el descontento social. Es claro que, durante este año, la población en situación de pobreza aumentará en al menos 10 puntos porcentuales pasando del 35,7% de 2019 al 45% actual. De igual manera, más de la mitad de la población rural estaría en pobreza, alcanzando un 57% en el 2020; y cerca de cuatro de cada 10 personas que viven en las áreas urbanas, es decir la pobreza en zonas urbanas pasará del 32% en 2019 al 40% en el 2020.

Frente al manejo epidemiológico de la pandemia, se abre una luz con los anuncios de las posibles vacunas que estarán disponibles a finales del 2021, de manera que podríamos afirmar que estamos a mitad de camino para superar los problemas de salud generados por el Covid-19.

El reto postcovid para la reactivación económica, es una tarea de política pública compleja. La salida de esta crisis no sólo debe volver a recuperar las tasas de crecimiento económico, sino buscar alternativas de crecimiento soportadas en un modelo de desarrollo que permita una mayor diversificación de actividades, un acceso al mercado para la producción agrícola de los territorios rezagados y un especial énfasis en la vinculación de la población joven y en la reducción de la pobreza. A continuación, indicamos tres ejes de política pública.

Financiación y generación de empleo

Uno de los puntos centrales para la reactivación económica es el de aumentar los niveles de empleo formal. Este reto implica no sólo lograr los niveles de formalidad que se tenían antes de la pandemia, sino establecer unas metas crecientes para los próximos cinco años. Una mayor formalización no solo permite una reactivación de la demanda a partir de mayor y mejores empleos, sino además un mayor recaudo tributario y un aporte a los sistemas de salud y pensión. La informalidad creciente ha mostrado su agotamiento y fragilidad frente a situaciones críticas.

De manera que todas las líneas de crédito para financiar la reactivación deben estar atadas a metas de creación de empleo formal verificables.

Dentro de esta línea de reactivación, por ejemplo, todos los programas de inversiones en infraestructura física, así como los proyectos de construcción de vivienda, deben garantizar la creación de empleo formal calificado y no calificado en las regiones. Este esfuerzo de reactivación debe ser un compromiso de los contratistas ejecutores de las obras públicas y programas de vivienda.

Compras públicas focalizadas a Mipymes

Una alternativa de generación de empleo formal probado en diferentes países pueden ser los programas de apoyo a las a micro, pequeñas y medianas empresas en la contratación pública. Los programas de compra pública a partir de la proveeduría local con participación de mipymes

podrían contribuir con la formalización laboral, requerimientos de partes y piezas con bajo contenido tecnolótico y el cumplimento de estándares de calidad. Este instrumento de política de fomento a las mipymes se complementaría con programas de monitoreo y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Las administraciones públicas deben conformar comités independientes, donde tengan asiento las veedurías, las procuradurías y las defensorías del pueblo. Estos comités deben garantizar que las compras de bienes y servicios se dirijan hacia Mipymes donde los criterios de experiencia sean los mínimos esenciales para garantizar un servicio de calidad. Esta iniciativa debe garantizar una mayor participación empresarial reduciendo los grandes contratistas e intermediarios de la contratación. El sistema de compra eficiente debería ajustarse transitoriamente para permitir la participación en especial de las micro y pequeñas empresas.

Si no construimos una cultura de buen servicio y de cero tolerancia a la corrupción, como sociedad, no tendremos oportunidad de crecer y ser mejores ciudadanos después de la pandemia.

Seguridad alimentaria y reactivación del campo

El último eje debe estar orientado a incorporar la actividad agrícola de regiones apartadas al crecimiento económico. Un ejemplo claro de esta iniciativa se sustenta en los programas de seguridad y abastecimiento agroalimentario y en las políticas de desarrollo rural. Entre las diferentes alternativas surgidas por la crisis, se resalta las iniciativas de Cundinamarca que propenden a partir de las actividades agropecuarias de las provincias definir un nuevo modelo sustentado en nuevas tendencias de comercialización e innovación. Se busca hacer más eficientes los canales de intermediación en la comercialización agropecuaria con la participación directa de las asociaciones de productores y la modernización de la infraestructura del manejo de los centros de acopio y logística, acompañados con programas de soporte en servicios de asistencia agropecuaria y extensionismo tecnológico.

De manera que los agricultores puedan mejorar sus ingresos y los consumidores puedan acceder a productos agrícolas de primera calidad. Si bien los programas de protección social seguirán siendo fundamentales para ayudar a la población más pobre en condiciones de exclusión laboral, es necesario la búsqueda de un modelo que procure el desarrollo y la creación de nuevas plazas laborales para corregir las trampas de pobreza.