

1-1-2010

Teorías Keynesianas vs Neoclásicas : una confrontación empírica de las políticas laborales implementadas en Colombia durante los periodos 1930-1946 y 1990-2006

Ehyder Mario Barbosa
Universidad de La Salle, Bogotá

David Andrés Duarte
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

Citación recomendada

Barbosa, E. M., & Duarte, D. A. (2010). Teorías Keynesianas vs Neoclásicas : una confrontación empírica de las políticas laborales implementadas en Colombia durante los periodos 1930-1946 y 1990-2006. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/201>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Nota de aceptación

Firma de jurado

Firma de jurado

Bogotá, 22 de junio de 2010

TEORÍAS KEYNESIANAS VS NEOCLÁSICAS: UNA
CONFRONTACIÓN EMPÍRICA DE LAS POLÍTICAS LABORALES
IMPLEMENTADAS EN COLOMBIA DURANTE LOS PERIODOS
1930-1946 Y 1990-2006.

Documento presentado por:

Ehyder Mario Barbosa

David Andrés Duarte

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

Programa de Economía

Bogotá, D.C.

Junio de 2010

TEORÍAS KEYNESIANAS VS NEOCLÁSICAS: UNA
CONFRONTACIÓN EMPÍRICA DE LAS POLÍTICAS LABORALES
IMPLEMENTADAS EN COLOMBIA DURANTE LOS PERIODOS
1930-1946 Y 1990-2006.

Trabajo de investigación para optar al título de Economista
(Monografía)

Documento presentado por:

Ehyder Mario Barbosa

David Andrés Duarte

Benjamín Afanador Vargas

DIRECTOR.

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

Programa de Economía

Bogotá, D.C.

Junio de 2010

TABLA DE CONTENIDO

	PÁG
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
1.1 CONTRASTACIÓN DE LAS TEORÍAS ECONÓMICAS KEYNESIANAS Y NEOCLÁSICAS SOBRE EL EMPLEO Y EL MERCADO LABORAL	3
1.2 EL EMPLEO Y LAS POLÍTICAS LABORALES EN LOS PERÍODOS 1930-1946; 1990-2006	10
1.3 CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS PARA ABORDAR LAS PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS CON LAS POLÍTICAS LABORALES EN COLOMBIA PARA LOS PERÍODOS 1930-1946; 1990-2006	14
CAPÍTULO II	
2.1 CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA 1930-1946	15
2.2 NORMATIVIDAD ECONÓMICA EN LA REPÚBLICA LIBERAL	27
2.3 INDICADORES ECONÓMICOS DE LOS POSIBLES EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL ESTADO LIBERAL	33

CAPÍTULO III

3.1	CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA 1990-2006	42
3.2	NORMATIVIDAD TRIBUTARIA Y LABORAL 1990-2006	48
3.3	INDICADORES ECONÓMICOS DE LOS POSIBLES EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DURANTE EL PERÍODO 1990-2006	54
	CONCLUSIONES	63
	BIBLIOGRAFÍA	67

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	PÁG
Gráfico 1. Mercado de trabajo modelo clásico	5
Gráfico 2. Mercado de trabajo modelo keynesiano	7
Gráfico 3. Evolución salario real vs PIB 1925-1964	39
Gráfico 4. Porcentaje de la fuerza laboral en la industria 1938-1964	41
Gráfico 5. Desempleo, salario real y PIB per cápita. Seis países latinoamericanos.	57
Gráfico 6. Evolución del desempleo y salario mínimo real 1990-2000	59
Gráfico 7. Mercado laboral colombiano 2001-2006	60
Gráfico 8. PIB previsto, PIB observado y desempleo 1995-2002	62

ÍNDICE DE CUADROS

	PÁG
Cuadro 1. Costos Salarios Mensuales por despido para un trabajador.	13
Cuadro 2. Salarios reales de obreros en la industria de transformación de Medellín.	34
Cuadro 3. Salarios reales obreros en la industria manufacturera de Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander y Santander (incluye prestaciones sociales)	35
Cuadro 4. Salarios reales empleados y obreros promedio nacional 1955 – 1964	35
Cuadro 5. Producto Interno Bruto 1925-1950	37
Cuadro 6. Evolución del empleo industrial 1938-1964	40
Cuadro 7. Principales factores que inciden en la decisión de las empresas de permanecer en Colombia (por orden de importancia)	47
Cuadro 8. Variación PIB bruto total vs PIB per cápita 1959-2002	56
Cuadro 9. Crecimiento % del PIB per cápita durante 2002-2006 (Dólares a precios constantes de 2000)	58
Cuadro 10. Coeficiente de Gini para Colombia 1991-2006	58
Cuadro 11. Salario mínimo real y desempleo en algunos países suramericanos	61

INTRODUCCIÓN

La teoría clásica supone que, gracias a la flexibilidad de precios y salarios, todos los mercados alcanzan el equilibrio mediante ajustes, de esta manera, cuando se presente sobreoferta de productos o de fuerza laboral, el precio de aquellos o el salario se ajustará para que este exceso se equilibre, en otros términos el incremento de los costos salariales implicarían desempleo y disminución en la actividad económica. En contraposición a la economía clásica, Keynes sostiene que los precios y los salarios tienden a ser rígidos, por lo que el equilibrio en los mercados de trabajo y de productos es probable que no exista. Su teoría afirma que el límite inferior al que tienden los salarios obliga a los trabajadores a no aceptar condiciones laborales que estén en detrimento de su nivel de calidad de vida. Para el modelo keynesiano existirá desempleo en caso de que los salarios sean muy bajos. No obstante, el incremento de los costos salariales al traducirse en capacidad adquisitiva e incremento de la demanda efectiva la economía crecerá y el empleo no necesariamente tenderá a disminuir

La presente investigación busca contrastar las hipótesis neoclásica y keynesiana en torno al efecto que los salarios pueden ejercer sobre la actividad económica, para lo cual se analiza el comportamiento del salario, crecimiento económico y el mercado laboral en Colombia durante los períodos 1930-1946 y 1990-2006; a partir de los resultados de las políticas económicas, especialmente las laborales, dentro del contexto económico colombiano.

La historia económica de Colombia permite el estudio de dos períodos históricos determinados donde la implementación de políticas económicas ha obedecido a ideologías opuestas. Durante la República Liberal se buscó una mejoría de las condiciones laborales de los trabajadores, buscando de esta manera el incremento de la demanda agregada en la economía. Desde 1990 el enfoque ha buscado estimular el aparato productivo colombiano por medio del abaratamiento del costo de mano de obra y de privilegios tributarios para el factor capital.

Este documento presenta una explicación de la caracterización de las políticas económicas implementadas en cada uno de los períodos estudiados, acompañado de la sustentación teórica en las que éstas se han basado. El objetivo principal es realizar un análisis comparativo de los resultados de las políticas adoptadas, con el fin de determinar su efectividad dentro del mejoramiento de los indicadores económicos del país, y por supuesto, de la calidad de vida de la población colombiana.

En el capítulo I se exponen los aspectos teóricos y metodológicos de la investigación. Durante su desarrollo se hace una contrastación entre las teorías económicas clásicas y keynesianas en los temas referentes a empleo y mercado laboral, así como una confrontación de las distintas políticas económicas adoptadas en los mismos temas por los gobiernos de los dos períodos de tiempo estudiados. Finalmente, se expone la metodología llevada a cabo durante el desarrollo de la investigación.

Las políticas laborales y salariales en Colombia del período 1930-1946 se exponen en el segundo capítulo. Las características de la política social y económica, la normatividad adoptada y los indicadores económicos de los posibles efectos de la adopción de dichas políticas durante la República Liberal, conforman la segunda parte de la presente investigación. En el capítulo tercero se analizan los mismos temas para el período comprendido entre 1990 y 2006.

En la parte final del documento se presentan los resultados y las conclusiones obtenidas del proceso de contrastación propuesto y elaborado en el desarrollo de la investigación.

CAPÍTULO I

ELEMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

1.1 Contrastación de las teorías económicas Neoclásicas y Keynesianas sobre el empleo y el mercado laboral.

Desde Smith hasta Milton Friedman, el enfoque clásico y neoclásico de la economía ha tenido en el trabajo y su remuneración un paradigma difícil de enfrentar, y, a partir de la Gran Depresión económica, una disidencia muy importante con la escuela keynesiana que ha generado una confrontación continua en el campo teórico y de la política económica. El salario sigue siendo una de las categorías abordadas por gobiernos y la teoría económica para inferir en el crecimiento económico, en este caso el pensamiento neoclásico realiza un enfoque de flexibilización del salario que lograría tener un efecto positivo en el empleo. En consecuencia, desde los años 30 del Siglo XX han rivalizado dos planteamientos antagónicos sobre el tema de salarios y sus efectos sobre la actividad económica, como se muestra a continuación.

1. Adam Smith dio diferentes enfoques a los determinantes del salario en su obra *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1981). La primera, el nivel de subsistencia, consideraba que ningún trabajador realizaría alguna labor si la remuneración a esta no es suficiente para mantenerse a sí mismo y a su familia. La segunda consideraba que el salario estaba determinado por la oferta y la demanda, es decir que existía un salario determinado para cada nivel de oferta y de demanda de trabajo por encima y por debajo del nivel de subsistencia; sin embargo consideraba que en el largo plazo el nivel de equilibrio se encontraba donde el salario fuese suficiente para el mantenimiento y reproducción de los trabajadores a lo que llamó la tasa natural del salario. Una tercera diversificación establecía que la naturaleza de diferentes empleos implicaba desigualdades en los salarios y los clasificó de la siguiente manera:

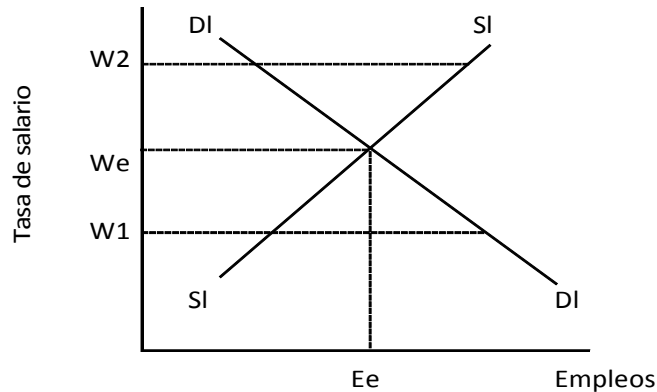
1. Relación inversa entre lo grato de la actividad a realizar y remuneración recibida por este. Cuanto más desagradable sea el empleo mayor será su remuneración
2. Relación directa entre el salario y los costos del aprendizaje de la labor a realizar.
3. Relación inversa entre los salarios y la eventualidad del empleo.
4. Relación directa entre los salarios y la confianza que se necesita para realizar ciertos trabajos que requieran de esta.
5. Relación inversa a la probabilidad de éxito. Igual que una inversión, mientras mayor sea el riesgo mayor será la utilidad obtenida (Smith, 1981).

Lo anterior fue parte importante para la determinación del modelo clásico, caracterizado por la soberanía del consumidor, la maximización individual de la utilidad y el beneficio, la competencia perfecta y la eficiencia económica con muchos productores y consumidores atomizados, En este modelo, el nivel de empleo y la tasa salarial se determinan simultáneamente con todos los demás precios y usos de los factores de la economía por las fuerzas de la demanda y la oferta. Cuando el valor del producto marginal de cada trabajador, definido como el producto marginal físico multiplicado por el precio del mercado del producto que genera, sea mayor a su costo, es decir la tasa de salario, los productores demandarán más trabajadores. Dado que los precios del producto están fijados por el mercado, y gracias a la ley del producto marginal decreciente, el valor del producto marginal de la mano de obra, y en consecuencia la curva de demanda de mano de obra tendrán pendiente negativa, esto significa que se contratarán más trabajadores sólo a tasas salariales sucesivamente menores (Ekelund, 1992).

El análisis por el lado de la oferta supone que los individuos operan de acuerdo con el principio de maximización de la utilidad. Gracias a ello, dividirán su tiempo entre el trabajo y el ocio de acuerdo con la utilidad marginal relativa de cada uno de ellos. Un aumento de las tasas salariales equivale a un aumento del precio (o costo de oportunidad) del ocio. Cuando aumenta el precio de cualquier bien, su

demanda disminuirá en general y se adquirirán en su lugar otros bienes. Se proveerán más servicios de mano de obra a tasas salariales sucesivamente mayores, de modo que la curva de oferta agregada tendrá pendiente positiva.

Gráfico 1
Mercado de trabajo modelo clásico



Fuente: elaborado por los autores con base en la teoría clásica.

En el gráfico 1, el punto W_e es la tasa salarial de equilibrio, sólo en este punto, la cantidad de trabajo que los individuos están dispuestos a ofrecer es exactamente igual a la cantidad que demandarán los empleadores. A cualquier salario mayor, por ejemplo W_2 , la oferta de mano de obra será mayor que la demanda y las presiones competitivas entre los trabajadores obligarán a la tasa salarial a bajar a W_e . A cualquier salario menor, como W_1 , la cantidad demandada de mano de obra será mayor que la cantidad ofrecida, y la competencia entre los productores hará subir la tasa salarial hasta que llegue a su nivel de equilibrio en W_e . En ese salario, el empleo total se representa por el punto E_e del eje horizontal. Este será el pleno empleo, es decir, el salario de equilibrio, y sólo a este salario, todos los que quieran trabajar podrán obtener empleos, de modo que no habrá desempleo involuntario. En el mundo idealizado de salarios flexibles del modelo clásico nunca puede haber desempleo (Todaro, 1982).

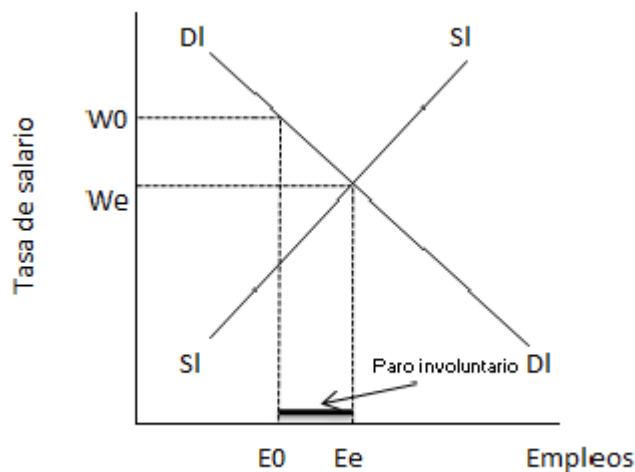
2. Un enfoque diferente al pensamiento económico clásico la presentó el economista Inglés John Maynard Keynes. En su libro *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Keynes (1981) argumenta que la causa principal de desempleo hay que buscarla en la insuficiencia de la demanda agregada que a su vez determina el nivel de ingreso nacional. Mediante el concepto de “función de producción nacional”, el nivel de empleo se asocia con la producción determinada por tres factores de producción: tierra, capital y mano de obra. Con una tecnología dada y un acervo fijo de tierra y capital, el producto nacional total se asocia en forma única y positiva con niveles de empleo diferentes, entonces, a niveles de producción nacional mayores se asocian niveles de empleo mayores. Sin embargo, dado que el empleo total está limitado por la magnitud de la fuerza de trabajo, habrá cierto nivel único de producto nacional máximo que sólo puede alcanzarse con el pleno empleo.

El elemento principal que distinguió la teoría keynesiana del modelo clásico era que no había nada propio en la economía de mercado que garantizara que el nivel efectivo del ingreso nacional fuese exactamente igual a su nivel potencial de pleno empleo. Si las sumas combinadas de consumo, inversión y gasto público generan un nivel de producto nacional menor que el nivel de producción potencial de pleno empleo, por la definición habrá cierto nivel de desempleo representado por la magnitud de la brecha de producción existente entre el nivel de producción nacional y el potencial. En consecuencia, si el consumo y la inversión están determinados por el nivel de ingreso nacional existente, la demanda agregada sólo podrá aumentar si el gobierno aumenta el nivel de su gasto total, así se cerrará la brecha que separa el producto efectivo del potencial, se aumentará el nivel de producto nacional y se eliminará el desempleo (Todaro, 1982).

El modelo keynesiano se estructura, entonces, a partir de la idea de que los salarios o los precios nominales no se ajustan automáticamente para conservar el equilibrio del mercado laboral. Uno de los aspectos más importantes se presenta en las rigideces nominales de los salarios, en contraposición a las rigideces reales.

Los primeros, según Keynes, se originan en características institucionales como los contratos laborales de largo plazo, así, la pendiente positiva de la curva de oferta agregada se origina porque un aumento del nivel de precios disminuirá los salarios reales, volviéndose más atractiva para las empresas la contratación de trabajo adicional (Sachs y Larraín, 1994)

Gráfico 2
Mercado de trabajo modelo keynesiano



Fuente: elaborado por los autores con base en la teoría keynesiana.

La teoría keynesiana afirma que un cambio negativo en las expectativas de los empresarios puede provocar una disminución de la demanda de bienes de inversión; esto traerá una serie de reacciones que originará la pérdida del empleo en diferentes ramas del sector, y, por consiguiente, de la economía. La disminución en la capacidad adquisitiva de los trabajadores muy probablemente agravará el círculo vicioso prolongando de una manera indefinida la situación de desempleo en la economía.

Keynes no creía que el mercado laboral pudiera ajustarse a la situación de desempleo modificando los salarios. Así, si el equilibrio en el mercado de un bien

o un factor no podía alcanzarse por la vía de los precios, esta se daría por la vía de las cantidades, surgiendo una diferencia entre las cantidades ofrecidas y las cantidades demandadas. La rigidez a la baja de los salarios impedirá que la disminución de la demanda traiga como consecuencia descensos salariales, por lo que se producirá una situación que Keynes definió como desempleo involuntario. La rigidez de los salarios es un supuesto que puede atenuarse si los trabajadores consiguen negociar con los empleadores los salarios reales y no los nominales, por lo que, si se dan situaciones simultáneas de desempleo e inflación, puede producirse un reajuste en los salarios reales (Dornbusch, 2002).

Como complemento al análisis del modelo keynesiano sobre empleo y mercado laboral, Fernández (1996) muestra que en el mercado de trabajo se supone que los salarios nominales son rígidos. Ello implica que aunque puede existir una curva de “oferta de trabajo” esa oferta no necesariamente se hace efectiva, pues la rigidez de los salarios nominales impide, por ejemplo, que los salarios reales caigan automáticamente cuando existe un exceso de oferta. De la misma manera sostiene que para que los salarios reales caigan será necesario que aumenten los precios, y el comportamiento de los precios depende de otras circunstancias económicas, como la relación coyuntural entre la oferta y la demanda agregada en el mercado de bienes y la existencia de equilibrio en el mercado monetario.

Su análisis lo lleva a afirmar que la hipótesis de una rigidez en los salarios nominales hará posible, en el sistema keynesiano, la existencia de un equilibrio macroeconómico con “desempleo involuntario”, esto es, con un exceso de oferta al salario real vigente en un momento dado. De acuerdo con lo anterior, aunque la situación de equilibrio con desempleo voluntario no es inevitable en el modelo, la concepción keynesiana de la estructura macroeconómica hace plausible suponer que el nivel de producción y de empleo en una sociedad capitalista moderna es inherentemente inestable y que, en ausencia de intervención estatal, la situación de pleno empleo será la excepción y no la regla.

La teoría del consumo propuesta por Keynes fue el primer intento formal de desarrollar un modelo del consumo sustentado en el ingreso familiar. El enfoque de Keynes partió de la siguiente afirmación: los hombres, como regla y en promedio, están dispuestos a incrementar su consumo a medida que aumenta su ingreso, pero no en el mismo monto en que aumenta su ingreso (Keynes, 1981). Las decisiones de consumo dependen de muchos factores, pero el principal es la renta disponible. Sea C el consumo y YD la renta disponible, definida como la renta que queda una vez los consumidores han recibido las transferencias del Estado y han pagado los impuestos, el consumo puede expresarse de la siguiente manera:

$$C = c_0 + c_1(YD)$$

La anterior expresión se denomina función de consumo, dicha función tiene relación directa por lo que al aumentar la renta disponible también aumenta el consumo. El parámetro c_1 se denomina propensión marginal a consumir, indica cómo afecta una unidad monetaria más de renta disponible al consumo; c_1 está sujeto a la restricción natural de que es positivo y de que es menor a 1. Cuando la renta disponible aumenta, es probable que los individuos sólo consuman una parte del aumento y ahorren el resto.

El parámetro c_0 es lo que consumirán los individuos si su renta disponible fuera igual a cero en el año actual. Como restricción natural se tiene que si la renta actual es igual a cero, el consumo será positivo con o sin renta, por ello, c_0 es positivo (Blanchard, 2006).

Lo expuesto anteriormente permite observar que la producción depende de la demanda, ésta depende de la renta que es igual a la producción. Un aumento de la demanda agregada, por ejemplo del gasto público o del consumo, provoca un aumento de la producción con el correspondiente aumento de la renta, que a su vez provoca un nuevo aumento en la demanda con el respectivo aumento de la producción, y así sucesivamente generando un círculo virtuoso económico.

Estos instrumentos teóricos permiten la aproximación a los dos momentos históricos que el presente estudio pretende analizar como veremos a continuación.

1.2 Confrontación del empleo y las políticas laborales en los periodos 1930-1946; 1990-2006.

A partir de la terminación de la Primera Guerra Mundial, Colombia entró en un periodo de prosperidad económica, apoyada, en gran medida, por la indemnización de Panamá por un monto de US\$25 millones. Otros factores que alentaron la recuperación económica fueron: la reforma financiera del Gobierno de Pedro Nel Ospina que estuvo fundamentada en las recomendaciones de la Misión Kemmerer en el año 1923 y la creación del Banco de la República (Ley 25 de 1923). Se aprobó la creación de la Superintendencia Bancaria y de la Contraloría General de la República mediante la Ley 42 de 1923. Adicionalmente, a raíz del arreglo con Panamá, las relaciones con los Estados Unidos se normalizaron, lo que llevó al acceso nuevamente a créditos externos por parte del Gobierno.

Sin embargo, no fue sino hasta 1928 cuando se empezaron a evidenciar los riesgos del creciente endeudamiento externo que había sobrepasado los montos recomendados por la Misión Kemmerer. El saldo de la deuda del Gobierno alcanzó 6,4 puntos el PIB en 1928, de los cuales 5,5 puntos eran por deuda externa. Otro gran riesgo dado por el alto endeudamiento fue el aumento de la inflación. Según estadísticas la inflación promedio entre 1923 y 1928 fue de 10% (Robinson, 2007).

Kalmanovitz (2001) plantea que la política salarial durante los gobiernos liberales de la década del 30 y parte del 40, se soportaba en nuevos impuestos y modificación de los ya existentes que brindaran fuente de recursos al Estado para las políticas implementadas. Estos recursos fueron necesarios para el apoyo político que necesitaba el Gobierno, y así no perder la continuidad en el poder, de esta manera, llega a afirmar que las políticas de tipo laboral y sindical adoptadas durante este periodo de tiempo buscaba crear los canales de negociación y

resolución de los conflictos obrero-patronales, permitiendo así que la creciente productividad industrial admitiera un salario real mayor.

Ocampo (2007) argumenta que, durante los años treinta, la protección al trabajador, junto con el respeto de sus derechos, se implementó como parte de la política de Gobierno, donde se afirmaba que el trabajador gozará de especial protección del Estado. Basados en esta premisa constitucional se promulgaron una serie de leyes que permitía por primera vez en Colombia el derecho al sindicalismo, y por ende la creación de numerosas prestaciones sociales para los trabajadores. De acuerdo con el autor, las normas sindicales y prestacionales adoptadas durante los años de la República Liberal, constituyen la reforma laboral más ambiciosa de la historia de Colombia.

Bejarano (1982) muestra cómo la industrialización colombiana y el desarrollo rural se han presentado de maneras similares de manera que no han logrado corregir los problemas de empleo ni rural ni urbano. Esto debido a la forma en que se realiza el proceso de acumulación de capital en el país que ha tenido políticas económicas predominantemente benéficas para el sector empresarial, pero la falta de una dinámica positiva para el ingreso de los trabajadores ha hecho que la economía interna siempre haya llevado este proceso a un estancamiento.

Hasta los años 80 el Estado colombiano funcionaba con una constitución de origen conservador en la que, a pesar de haber sido modificada en varias oportunidades, se mantenían vigentes los puntos esenciales de la constitución de 1886 (un Estado política y económicamente centralizado). El estado estaba presente como accionista total o parcial en los grandes sectores de la economía nacional como en el sector financiero, servicios públicos, pensiones, salud, industrial y energético (Bejarano, 1982).

Para 1990 el panorama nacional se encontraba en tránsito a una economía de mercado abierto en el cual la participación del Estado debería cambiar, y el proceso de producción de mercancías y servicios debería quedar a cargo en un primer orden a la iniciativa privada. El Código Sustantivo del Trabajo, establecido

en 1950, fue modificado en varias oportunidades en la década de los 60, 70 y 80; pero realmente las afectaciones más drásticas a este se han presentado en las últimas dos décadas, la ley 50 de 1990, ley 100 de 1993 y la ley 789 de 2002.

Hommes (1995) Señala que hasta 1990 el mercado laboral operaba con una legislación que no era acorde con las necesidades del libre mercado económico, ya que estas perseguían indirectamente una mejoría en la distribución del ingreso, sin embargo lo que estas crearon fueron distorsiones en el mercado laboral.

De la misma manera, el autor manifiesta que el crecimiento de los sectores intensivos en mano de obra en la década de los 80 estuvo por debajo de los promedios de la economía en general, esto debido en gran parte a los costos laborales como el reintegro forzoso, pensión sanción, retroactividad de las cesantías, conceptos pertenecientes al código sustantivo de trabajo que regía antes de la ley 50 de 1990 que eliminó estos aspectos transformándolos en aspectos menos costosos para los empresarios.

Carrasquilla (2002) estudia el caso colombiano, llegando a conclusiones en las que el mercado laboral colombiano ha sido inflexible a los ciclos económicos, permitiendo que los salarios no bajen en momentos de recesión agravando aún más la situación económica para el país. Adicional a esto Colombia ocupa el tercer lugar de los sobrecostos más altos de América Latina y el costo de despido más alto de toda la región en el caso de trabajadores de más de 10 años de antigüedad.

Cuadro1

Costos Salarios Mensuales por despido para un trabajador

Antigüedad (años)	Antigua Legislación	Ley 50 de 1990
5	4.2	4.2
10	30.8	13.5
15	33.2	20.2
20	35.8	26.8

Fuente: Tomado de Hommes (1995).

Por último realiza un análisis econométrico en donde encuentra que la relación de desempleo y salario real entre 1987 y 1999 tiene una elasticidad de 0.27, esto significa que un aumento del 1% en el salario real aumenta el desempleo en 0.27%. Cuando se estima la relación entre desempleo, salario real de una parte y crecimiento por otro, se obtiene 0.23 en el primer caso y 1.6 para el segundo caso, en otras palabras un aumento en el ritmo de crecimiento de 10% disminuye el desempleo en 16% (19% a 16%) mientras una reducción del salario real en 10% bajaría el desempleo en 2.3% (19% a 18.5%).

Estos estudios realizados por el Ministro de Hacienda de la época, Alberto Carrasquilla, sustentaron los argumentos que condujeron a la reforma laboral de 2002 que rebajaron los recargos nocturnos y el triple salario para trabajo dominical y festivo. Se pasó de contratos de trabajo a término indefinido a la prestación de servicios, en la cual no existen prestaciones sociales ni aportes parafiscales, trayendo un desvinculo patronal donde se desconocen todos los derechos laborales.

1.3 Consideraciones metodológicas para abordar las problemáticas relacionadas con las políticas laborales en Colombia para los periodos 1930-1946 y 1990-2006.

El tipo de diseño de la investigación es cuantitativo no experimental, porque para el desarrollo de la misma se realizó un análisis estadístico de la evolución del salario, niveles de empleo (hasta donde lo permitió la disponibilidad de información) y niveles de actividad económica en la economía colombiana para los periodos de tiempo estudiados. Se contrastaron las variables de empleo, salario y de actividad económica, para observar cómo estas respondieron a las políticas laborales implementadas por los diferentes gobiernos y sus enfoques en las tesis de la teoría económica (keynesiana y neoclásica) en los periodos de tiempo analizados 1930-1946 y 1990-2006.

La información estadística proviene de las Encuestas de Hogares elaboradas por el DANE, del Banco de la república, del Departamento Nacional de Planeación y de Organismos Internacionales como Banco Mundial, CEPAL, entre otros. De la misma manera, se extractó información de textos consultados para el desarrollo de la investigación. Se tomaron datos agregados del empleo, sub empleo, desempleo, cuentas nacionales, salarios, costos prestacionales, demanda agregada e inversión que permitieron realizar un estudio que no se vio distorsionado por los cambios realizados en las metodologías de obtención de la información estadística y económica. Así, se analizaron los resultados obtenidos de las políticas aplicadas a cada uno de los periodos de estudio.

La investigación se enfocó en hacer una evaluación cualitativa de las políticas económicas adoptadas en cada uno de los periodos de tiempo estudiados y su incidencia en el mercado laboral.

CAPÍTULO II

LAS POLÍTICAS LABORALES Y SALARIALES EN COLOMBIA 1930-1946

Uno de los momentos más representativos que brinda la historia económica de Colombia para observar el desarrollo de las políticas sociales y económicas implementadas desde el gobierno central es el comprendido entre 1930 y 1946. Durante este período se generan una serie de particularidades sociales que permiten comparar a futuro el efecto de las políticas implementadas y así concluir con elementos probatorios la eficiencia de las mismas. Para efectos de ampliar el análisis, el capítulo se dividirá en tres partes que comprenderán los aspectos diferenciales más importantes, estos son: 1. la política social y económica, 2. la normatividad laboral y 3. los indicadores económicos de los posibles efectos económicos y sociales de la política laboral en el estado liberal.

2.1 Características de la política social y económica durante 1930-1946.

Dos hechos marcan claramente el inicio del Siglo XX en la política colombiana: la guerra de los mil días, ocurrida entre 1899 y 1902 bajo el gobierno de Manuel Antonio Sanclemente y la pérdida de Panamá en 1903 a manos del presidente Marroquín por parte de los Estados Unidos de Norteamérica. Para esa época la industria colombiana era incipiente, el país no contaba con puertos ni vías de comunicación, el sistema de transporte era paupérrimo y los servicios de agua, luz y alcantarillado eran deplorables (Ocampo, 2008).

Las primeras décadas del Siglo XX estuvieron dominadas políticamente por los conservadores. La economía cafetera era la principal fuente de ingresos ya que representaba gran parte de las exportaciones colombianas. La creciente bonanza exportadora, unida con el crédito externo, hizo que el monto de las inversiones públicas fuera alto, con un desarrollo sobresaliente de las vías ferroviarias. Sin embargo, la crisis de 1929 apresuró una caída en las inversiones debido, en gran medida, a la reducción del crédito externo hasta ahora concedido. De la misma manera, la tributación sobre el sector externo se redujo a la mitad pasando de 42

mil a 21 mil dólares según cifras de los informes financieros de la Contraloría General de la República, disminuyendo considerablemente la principal fuente de ingresos para el gobierno (Giraldo, 1994).

Con los recursos de la indemnización por Panamá, el presidente Ospina había iniciado un importante proceso de construcción de vías de comunicación, sin embargo, de acuerdo con Ocampo (2007), la inadecuada planeación económica no permitió que durante este período Colombia diera un salto definitivo a la industrialización y a la transformación estructural de su economía.

Entre 1929 y 1945, el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio de 3.3% anual, crecimiento considerado lento en comparación con la década anterior y el período de posguerra. La industria manufacturera incrementó su participación en el PIB pasando de 8.9% en 1929 al 16.5% en 1945. La construcción y el transporte gozaron también de un crecimiento constante y dinámico durante los años treinta. Sin embargo, el sector industrial fue quizá el sector de más participación en la economía durante la República Liberal, desarrollándose, principalmente, en la producción de bienes de consumo no duraderos. Para el fin de la República Liberal, el proceso de industrialización se constituyó en el eje del desarrollo colombiano sustituyendo al café como el centro de la expansión económica (Ocampo, 2007).

En el tema de tierras, la administración de estas era mediante latifundio. Los terratenientes tenían gran poder político y económico, dado porque las ganancias de las actividades provenientes de la tierra no eran reinvertidas en el ciclo productivo, y, por el contrario, negaban al campesino la posibilidad de ingresar al mercado monetario y laboral manteniendo el régimen de hacienda que regía hasta el momento, donde el campesino debía pagar un arriendo por el uso de la tierra, ya fuera en dinero o en especie. Sin embargo, ya desde la segunda década del Siglo la descomposición de este tipo de administración venía teniendo un retroceso significativo, debido, en gran parte, al aumento de los cultivos comerciales cuyo destino eran otros países. Igualmente, el Estado demandaba

gran cantidad de mano de obra campesina para la construcción de las obras públicas adelantadas en el momento. Este cambio en la utilización del trabajo campesino fue conocido como “escasez de brazos”, gran preocupación para los propietarios de las tierras pero manifestación a la vez del reacomodo laboral de las futuras reformas liberales (Giraldo, 1994).

Bajo este escenario los políticos liberales irrumpen en el panorama nacional con un candidato a la presidencia de la República preparado y conocedor de los asuntos del gobierno como lo era Enrique Olaya Herrera. Al ser elegido como presidente, Olaya empieza un período de hegemonía liberal conocido como la República Liberal que habría de durar hasta 1946, año en el que asume de nuevo la presidencia el partido conservador bajo Mariano Ospina Pérez.

Durante la República Liberal se desarrollaron gran parte de los instrumentos de manejo macroeconómico que hasta hoy se han mantenido en el estado colombiano. Conceptos como intervencionismo, planeación, responsabilidad social y economía nacional se hicieron frecuentes a partir de la época en la discusión de la aplicabilidad de políticas públicas (Ocampo, 2007).

Para el gobierno de Olaya Herrera (1930-1934), la situación fiscal llegó hasta tal punto que fue inminente la declaratoria de mora de la deuda externa que para la fecha alcanzaba la suma de ciento veintiocho millones de dólares acumulada en los gobiernos de Pedro Nel Ospina y Abadía, coincidente con la crisis mundial recientemente acontecida. Para esta época el país no cuenta con planes de desarrollo fuertemente estructurados, debido, en parte, a la negativa por parte de los organismos internacionales de crédito de recursos como resultado de la declaratoria de mora de deuda externa ya aludida, agravada por la interiorización de la economía obligada por la Segunda Guerra Mundial (Orjuela, 2008).

Después de la gran depresión de 1929, el gobierno del presidente Olaya tuvo que afrontar el gran problema económico en el que se vería inmersa la economía colombiana. La situación fiscal para el gobierno era difícil y los instrumentos de política económica, social y fiscal que había heredado eran insuficientes para

enfrentar la crisis, pues estos se basaban principalmente en las recomendaciones hechas por la primer misión Kemmerer de 1923 (Seidel, 1972).

La moratoria en el pago de la deuda durante 1933 posibilitó una recuperación de las importaciones reales facilitando la reactivación de la economía colombiana. En 1935-1939 las importaciones subieron 59% en relación con la primera mitad de la década de 1930. Para 1931, la caída en el precio del grano de café en el mercado externo desencadenó un problema para el gobierno de Olaya Herrera, en efecto, la sobreproducción de Brasil significaba un debilitamiento en las cotizaciones del grano, con altibajos durante toda la década llegando a un punto crítico en 1940 por la desaparición de la demanda europea debido a la Segunda Guerra Mundial (Ocampo, 2007).

Para continuar las obras públicas paralizadas por la crisis, y reactivar la demanda interna, Giraldo (1994) afirma que se requería una modificación a los principios impuestos en 1923 por lo que era necesario romper esa restricción para poder inyectar recursos al sector productivo. Como solución inmediata a esta situación, el presidente Olaya Herrera convocó de nuevo al profesor Edwin Kemmerer para intentar encontrar el camino adecuado que le permitiera salir de la crisis. A pesar de lo anterior, y aún después de adoptar casi que inmediatamente las medidas recomendadas por la segunda misión Kemmerer, los resultados de las medidas propuestas y adoptadas no fueron lo suficientemente sólidas para mitigar la crisis.

De acuerdo con las estadísticas del Banco de la República (2000), la disminución del índice general de precios entre los años 1929 y 1933 trajo como consecuencia una disminución de la demanda agregada. El gobierno se vio afectado por esta reducción, pues el gasto público disminuyó en 70 millones durante estos cuatro años. El factor de reactivación económica se presentó cuando el Banco de la República concedió préstamos al gobierno central que permitió la inversión en infraestructura y edificaciones públicas.

Esta política adoptada por el gobierno obedece principalmente a la influencia que sobre los liberales ejercían países como Estados Unidos, Francia e Inglaterra, en

el manejo de la crisis, estrategia que buscaba la reactivación de la economía mediante un fuerte intervencionismo estatal. La inyección de este tipo de dinero al ciclo económico permitió mitigar, en parte, los efectos de la crisis que el mundo entero vivía. En 1932 estalla la guerra con Perú por la incursión de tropas de este país en el Amazonas colombiano, hecho que significó un gasto adicional de 44 millones provenientes de créditos por parte del Banco Central (Giraldo, 1994).

Como respuesta a este fenómeno, en la década del treinta se inicia el fomento al desarrollo de la industria nacional conocido como ciclo de proteccionismo nacional, teniendo como base el desarrollo de la industria colombiana con capitales nacionales que sirviera de base para el desarrollo y crecimiento económico. Gracias a esto, y teniendo como fundamento la expansión de la demanda interna y la economía nacional tal como lo muestra Kalmanowitz (2003), se presentó una apreciable disminución en las importaciones de bienes de consumo y un estímulo a la economía nacional, ayudada, especialmente, porque se permitió que la capacidad industrial existente trabajara a plena capacidad en un mercado relativamente libre de manufacturas extranjeras por la dificultad para adquirir divisas.

Lo anterior se puede explicar de la siguiente manera: a través de la exportación del oro, el tabaco y el café, los sectores comerciantes colombianos habían logrado suficiente acumulación de capital. La crisis económica de 1930 impidió el movimiento de capitales en el comercio exterior por lo que la inversión se volcó hacia la ampliación de la industria manufacturera que sustituyó los bienes de consumo importados. En palabras de Álvaro Tirado “los grandes capitales acumulados que operaban en el comercio, la creciente demanda insatisfecha de bienes de consumo y la necesidad de reproducción del capital, en ese momento inutilizado por no tener ocupación en el comercio exterior, motivaron a los capitalistas a invertir en el sector de la industria liviana colombiana” (Tirado, 1974).

Este viraje en las condiciones de la industria colombiana fue conocido como la era del neocolonialismo, es decir, en adelante Colombia no sería mercado para los

bienes de consumo extranjero pues su producción ahora sería nacional, pero en su lugar se abriría paso la importación de bienes de capital para el crecimiento de la industria, lo que constituiría una dependencia más sutil pero más rígida hacia las economías más desarrolladas. Dentro de esta nueva estructura económica una crisis económica mundial tiene repercusiones profundas en las distintas economías locales, pero sobre todo en aquellas dependientes de este tipo de importaciones viéndose reflejada directamente en la tasa de inversión industrial, mayor desempleo y en un cierre mayor del mercado (Arrubla, 1969).

Al final del período presidencial de Olaya Herrera la aceleración de la inflación, generada por los factores expansionistas que significaron la guerra con Perú, el aumento del precio del café para los productores colombianos y el efecto expansionista del presupuesto dado por la moratoria del pago de la deuda externa, disminuyó los salarios reales en un 30% (Urrutia, 1974), lo que despertó el descontento de los trabajadores y jornaleros agropecuarios generando un clima social desfavorable para el gobierno.

Durante el primer gobierno de López Pumarejo (1934-1938), se harían cambios en la reforma laboral y de tenencia de la tierra, como respuesta a un problema que, tal y como lo entendía el gobierno, no era de corto plazo sino que requería soluciones de tipo estructural. Tarea que no sería nada fácil dada la gran influencia de la Iglesia en el ámbito social y político del país durante 50 años de hegemonía conservadora, situación que enfrentaría frontalmente López Pumarejo en la reforma que hizo en 1936 a la Constitución.

Antes de la reforma constitucional de 1936, la Iglesia se erigía como sustento del orden social de la población, porque en el preámbulo de la constitución de 1886 “Dios era la fuente suprema de toda autoridad”, también ostentaba el monopolio de la educación, sus bienes inmuebles no pagaban impuestos, el matrimonio civil estaba prohibido, y, en general, la religión católica era la religión oficial de la población; según la constitución de 1886, el Estado actuaba simplemente como administrador de justicia y como policía.

La Ley 200 de 1936, conocida como la ley de reforma agraria, buscaba regular la relación patrono-obrero existente en el manejo de la agricultura en Colombia. Esta legislación pretendía dotar al campesino de herramientas jurídicas que atenuaran el duro trato ejercido por los terratenientes en sus tierras. Al no contar estos, en la mayoría de los casos, con títulos que justificaran la propiedad de sus bienes inmuebles, la ley daba posibilidad al campesino de que jurídicamente diera la batalla por que se le titularan las tierras trabajadas por él. Teóricamente era un buen intento de redistribuir las tierras en función de trabajo y productividad, pero en la práctica, al contar los terratenientes con gran influencia en los círculos jurídicos del país, y, además, mediante la fuerza expulsar a los campesinos de sus tierras para evitar la pérdida de las mismas, estos procesos acarrearían brotes de violencia en gran parte del territorio nacional. Estos hechos se desarrollarían desde la segunda mitad de los años treinta extendiéndose hasta 1940 (Giraldo, 1994).

La situación social se hacía cada vez más difícil para el gobierno del presidente López. En 1935, se introdujo una reforma en el que la mayoría de la carga impositiva descansaría sobre los impuestos directos. Lo anterior para mitigar los efectos que los impuestos indirectos tienen sobre el consumo y, mayoritariamente, sobre las clases populares. Por la naturaleza de la reforma, era evidente que esta generaba rechazo por parte de los gremios y algunos dirigentes de la clase política. A pesar de ello, dada la delicada situación fiscal que se vivía, era más que necesaria, constituyendo uno de los factores más importantes para el gobierno liberal. Según el propio presidente López, durante años las clases trabajadoras y consumidoras habían pagado las utilidades de las grandes compañías junto con sus ingentes ganancias, ya era hora, según él, de que retribuyeran el beneficio recibido de manera impositiva para beneficio general de la sociedad (Eastman, 1980).

De acuerdo con estadísticas del Banco de la República (2000), en el año 1935 los ingresos corrientes de la nación fueron superiores a los gastos, que crecieron 16% desde el último año, es decir, con las reformas se había logrado tener superávit

fiscal después de una sensible crisis económica. Con la situación fiscal solucionada, el gobierno pudo reorientar el gasto dirigiéndolo a los objetivos básicos de su programa de gobierno, esto es: educación, fomento a la agricultura, asistencia pública y obras públicas (Cepal-Dane). Hasta 1934 el gasto social no era prioritario en los gastos del gobierno; aunque la República Liberal empezó desde 1930 con Enrique Olaya Herrera como presidente, el gasto tuvo que priorizarse en servicio de deuda externa, el cual había financiado las obras públicas de los años veinte, y en el conflicto bélico con Perú.

Para 1936 las condiciones de salud y educación eran lamentables. Las escuelas públicas eran escasas y las existentes estaban en un estado de abandono total. Los gastos de funcionamiento de las entidades que prestaban servicios de salud público demandaban cuantiosos recursos, impidiendo que programas como mejoramiento de instalaciones y equipo y del área de salud pudieran beneficiarse. Con este panorama, sólo las personas que pudieran costear por cuenta propia estos servicios tenían derecho a obtenerlos, es decir, las clases pudientes. Con el reorientamiento del gasto público a estos rubros, el Estado recuperaba la legitimidad perdida en años anteriores, así como la credibilidad de gobierno preocupado por las clases menos favorecidas (Giraldo, 1994).

Uno de los objetivos primordiales del gobierno era la democratización de la educación, la educación hasta ahora establecida ayudaba a que las diferencias sociales se hicieran cada vez más radicales. Para lograrlo, se puso en marcha un programa de esfuerzo de difusión de la educación pública para reducir los altos grados de analfabetismo en la población. Dada la influencia de la Iglesia en la educación secundaria, el gobierno ideó un plan de estudios único para el bachillerato y obligó a que los planteles educativos lo pusieran en práctica. Con todo y esto, la Iglesia aún dominada el 80% de los planteles educativos de educación secundaria, por lo que el gobierno tuvo que, paulatinamente, acometer la creación de establecimientos oficiales en esta área (Tirado, 1974).

En cuanto a la educación superior, el gobierno de López creó la ciudad universitaria en un intento por generar profesionales más acorde a las necesidades técnicas del país, y en su afán por continuar con la democratización de la educación. Esto permitió el surgimiento de una clase media preparada académicamente que empezaría a ser parte de los cuadros directivos del sector oficial y de la administración pública (Giraldo, 1994).

En los años treinta, como lo describe Giraldo (1994), las clases sociales no tenían representación nacional consolidada, es decir, la clase alta y baja no estaban específicamente delimitada. La ciudad era un centro de recepción de una gran cantidad de campesinos, la clase obrera era muy pequeña, la población encargada del manejo financiero no pasaba de un minúsculo grupo de personas encargadas de modestos negocios y, finalmente, el sector cafetero era el único que tenía más o menos definido su estado social dentro del país.

Al final de la hegemonía conservadora, y a pesar de que se habían dictado normas tendientes a la organización, adiestramiento y protección de los trabajadores, Colombia estaba rezagada en normatividad laboral comparada con los países desarrollados y en mayor medida con los latinoamericanos. Ocampo (2008) prueba que esta situación cambió durante los gobiernos liberales; entre las reformas más importantes, estudiadas con mayor profundidad más adelante, se encuentran: derecho a jubilación de los empleados públicos, medidas de protección a la infancia, auxilio por enfermedad y normas sobre accidentes de trabajo y seguros de vida. Igualmente, fueron importantes medidas como: jornadas de ocho horas, derecho a vacaciones remuneradas, descanso dominical remunerado y auxilio de cesantía.

En 1938 se creó el Ministerio de Trabajo con funciones de inspección y vigilancia, la creación de la carrera administrativa y la autorización para que el Gobierno Nacional dictara normas sobre salarios mínimos. En palabras de Ocampo: “las normas sindicales y prestacionales adoptadas durante los años de la República Liberal constituyen la reforma laboral más ambiciosa de la historia colombiana,

cuyos elementos básicos continúan regulando las relaciones obrero-patronales hasta nuestros días” (Ocampo, 2007)

Para la población residente en la ciudad, su mayor preocupación era el altísimo costo de vida y la estabilidad laboral, dejando de lado la preocupación por la lucha de sus derechos laborales, por lo que, para la mitad de la década de 1930, de acuerdo con estadísticas de la CEPAL, solamente un 1.4% de la población económicamente activa se encontraba afiliada a un sindicato. Dada la naturaleza de las reformas, los conservadores, la Iglesia y una fracción moderada del partido liberal, comenzaron una campaña de desprestigio hacia el gobierno con el único fin de frenar las reformas (Giraldo, 1994). Para mitigar esta arremetida de la oposición, el Gobierno apeló al respaldo de las masas populares con la certeza de que sería improbable que éstas no le retribuyeran su interés con su apoyo. A partir de esta relación Gobierno-pueblo, se gesta un factor importante para comprender lo social y lo económico en la época que se ve reflejada en el interés del Estado por el gremio sindical.

La intervención del Gobierno en los conflictos laborales fue determinante para que López lograra un acercamiento fructífero con la clase obrera, máximo si se tiene en cuenta que éste apoyó en gran medida los requerimientos hechos por los trabajadores a las grandes compañías. El resultado de dichas intervenciones se vio reflejado en respaldo al Gobierno en el momento en que las reformas peligraban por presiones por parte de los liberales moderados (Giraldo, 1994).

Con la llegada de Eduardo Santos a la presidencia de la República, las políticas de tipo social se vieron suspendidas para dar paso a una política de producción nacional y crecimiento económico. A raíz de ello, los movimientos laborales y sindicales vieron disminuidos los logros obtenidos con la administración anterior al dejar de ser prioridad en la política nacional (Tirado, 1974). Lo importante ahora era dar un impulso a la producción nacional, cualquier intento de impedir este propósito sería inmediatamente paralizado.

Al inicio de la administración de Santos, la economía colombiana presentaba grandes dificultades. Las barreras proteccionistas impuestas por Estados Unidos, principal socio comercial, a las exportaciones colombianas, con el propósito de cuidar su mercado interno, obligados por el estallido de la Segunda Guerra Mundial, trajeron una crisis de divisas a la Economía Colombiana. El crédito externo estaba congelado, dada la moratoria en el pago de la deuda, decretada durante los dos gobiernos anteriores. La imposibilidad de contar con este tipo de recursos llevó al Gobierno a una renegociación de la deuda, permitiendo con esto el restablecimiento de los créditos necesarios para impulsar la economía nacional. Para garantizar que la producción nacional supliera lo que el mercado externo no podía hacer por cuenta de la Guerra, se optó por una política monetaria de tipo expansionista, en la que el Banco de la República, a través de emisiones, garantizaría los recursos necesarios para llevarla a cabo. Este tipo de política había sido utilizada por Estados Unidos y Europa, después de la gran depresión de 1929, para encausar sus economías por la senda del crecimiento, políticas que tuvieron sustento teórico en las tesis de Keynes (Giraldo, 1994).

Con ayuda de estos recursos, y a través de las gestiones del Instituto de Fomento Industrial creado por el gobierno para participar de manera directa en la creación de empresas, la economía nacional tuvo un crecimiento significativo de la inversión pública en agricultura entre los años 1937 a 1942 de casi 700% (Cepal). La citada producción nacional también se vio privilegiada por la devaluación selectiva que aplicó el gobierno para exportaciones e importaciones así: aquellos bienes exportados, como el café, tenían una tasa de devaluación especial donde los vendedores recibirían más pesos por producto vendido, y, en el caso de las importaciones, aquellos bienes extranjeros que entraban a competir directamente con aquellos producidos en el país, deberían pagar aranceles mucho más costosos.

La política social durante el Gobierno de Santos estuvo opacada por las medidas adoptadas para el fomento de la producción nacional, por ello, el tema sindical carecía totalmente de importancia para el Gobierno, sobreponiendo a este un

discurso en el que había que brindar las condiciones necesarias al pueblo con el único fin de producir más. Con este estado de cosas, las luchas sindicales no podían ir en contravía de la capacidad productora de las empresas, debían “armonizar” sus objetivos para el objetivo primordial del Gobierno: la producción nacional. Para el Gobierno Santos, la política social se redujo a la creación, mediante el decreto 200 de 1939, del Instituto de Crédito Territorial, que otorgaría préstamos hipotecarios a los campesinos a un plazo máximo de treinta años. Sin embargo, dicha política no tendría como beneficiarios directos a los campesinos porque, según el ministro de hacienda de la época, Carlos Lleras, el campesino tenía capacidad de endeudamiento (Kalmanowitz, 2003).

Alfonso López Pumarejo fue reelegido presidente para el período comprendido entre 1942 y 1946. Recibió una economía con un superávit en la balanza comercial debido al aumento de las exportaciones y la significativa reducción de las importaciones durante la Segunda Guerra Mundial. Como consecuencia de ello se generó una acumulación de divisas internacionales, lo que a su vez aumentó la base monetaria entre 1941 y 1946 en un 23% anual promedio (Giraldo, 1994). Lo anterior traería altos índices de inflación durante la primera mitad de la década del 40. El panorama llevaba a que los productores nacionales presentaran grandes ganancias gracias a la creciente demanda y la disminución de bienes importados que compitieran con lo nacional.

Todo lo anterior llevó a un desarrollo importante del sector financiero que captaba gran cantidad de recursos de la expansión primaria en la economía, esto llevó a la toma de medidas por parte del Gobierno que intervino controlando la liquidez de los bancos. Adicional a ello, el Gobierno dictó medidas económicas que disminuían las ganancias de industriales y comerciantes, obligándolos al pago de impuestos para que así la oferta monetaria se disminuyera, el descontento por parte de estos sectores no se hizo esperar, declarándose abiertamente opositores al Gobierno (Ocampo, 2007).

Al contar con el apoyo de las clases populares, encabezados por los obreros, López continuó, como en su primera administración, con una serie de medidas laborales que buscaban mejorar las condiciones de los trabajadores colombianos y su nivel de calidad de vida. Entre varios aspectos, estas reformas contenían puntos como: pago de horas extras, jornadas laborales diarias de ocho horas, contratación colectiva, fuero sindical. Estas medidas no cayeron bien en el empresariado colombiano que manifestaba su total descontento con el Gobierno de López (Kalmanovitz, 2003), situación que generó tales niveles de presión, que condujo a que, finalmente, el presidente presentara su renuncia al Congreso el 7 de agosto de 1945; sin embargo, y como muestra de su preocupación por la clase obrera, pocos días antes de su renuncia, el ministerio de trabajo radicó un proyecto de Ley para establecer el seguro social obligatorio y la creación del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales.

2.2 Normatividad en la República Liberal.

Para comprender de una manera más clara el alcance de las normas dictadas durante el período conocido como la República Liberal, primero se realizará un recuento de la normatividad que regía algunos de los puntos más importantes analizados en el presente trabajo de investigación.

Las primeras décadas del Siglo XX carecen de normatividad especializada para el mercado laboral colombiano. El Código Civil constituía la base para actividades como el arrendamiento de criados domésticos, arrendamiento de servicios inmateriales y contratos para la confección de obras materiales (Capítulos VI a IX del libro 4 del Código Civil); y el Código de Comercio se ocupaba del régimen de los empleados y dependientes del comercio (Capítulo IV del libro segundo del Código de Comercio).

Para 1919 y 1920 se expiden las leyes 78 y 21 respectivamente, las cuales contienen las primeras disposiciones sobre huelga. La exposición de motivos de la ley 78 fue: “El objeto principal de la presente ley debe ser reducir la extensión de las huelgas a los límites que naturalmente les señalen el derecho de los

trabajadores interesados...Toda acción y elementos extraños que se mezclen a ese fenómeno deben considerarse como punibles” (leyes del Congreso de 1919). Estas leyes dan garantías a los trabajadores que exigían mejoría en las condiciones de trabajo de no ser tratados como delincuentes, tal como ocurría antes de ser dictada la ley, pero toda otra protección o requerimientos adicionales de los empleados está descartada.

Durante estos años la economía colombiana se basaba en una economía mercantil simple donde predominaba la producción de mercancías por productores independientes, las exportaciones se limitaban a abastecer a los países desarrollados materias primas y el mercado interno estaba compuesto en gran medida por bienes de consumo personal no producidos en el país. Diversos factores confluyen para el ulterior desarrollo de la naciente industria colombiana. Los altos costos de transporte para los bienes extranjeros, la mano de obra nacional barata y, gracias a la Primera Guerra Mundial, el abandono por parte de Inglaterra y Alemania del mercado nacional, fueron factores que permitieron el despegue de actividades industriales productivas como la cerveza, los textiles y el cigarrillo, sectores que empezaban a congregar los primeros grupos significativos de obreros. Estos empleados ya se encuentran dentro del régimen salarial de la época (Kalmanovitz, 1972).

Los empréstitos provenientes del exterior y la indemnización por Panamá hacen que durante la década de 1920 la inversión en el país sea significativa, sobre todo en el campo de obras públicas. Como consecuencia de ello, Kalmanovitz (1972) explica que se presenta una generalización de las relaciones salariales, especialmente por la necesidad de mano de obra impuesta por las obras y la consolidación de industrias de sectores como tejidos hilados y cerveza en el país.

Durante la década de 1930 se reestructuró prácticamente el derecho colombiano. Reformas en campos como el derecho financiero, civil, constitucional, administrativo, penal y laboral, permitieron que Colombia dejara atrás conceptos caducos que iban en detrimento de las libertades individuales y colectivas, es por

eso que con la llegada a la administración del Estado de los gobiernos liberales, se dictaron una serie de normas que permitieron reorientar las fuerzas productivas y brindar al obrero colombiano garantías reales para ejercer de manera digna su labor (Urrutia, 1969).

Durante la década del 30, con el inicio de la República Liberal bajo el gobierno de Enrique Olaya Herrera, se dictan normas que buscaban protección de la industria nacional, basados, mayoritariamente, por las condiciones económicas externas e internas vividas después de la crisis de 1929. El decreto 2194 de 1931 protegió arancelariamente a productos como cervezas, hilados y tejidos, cigarrillos, jabones y calzado, así como la ley 18 de 1931 garantizó el libre movimiento de la mano de obra. En el mismo sentido, la ley 83 de 1931 implementó las cesantías, vacaciones, mejoró las normas dictadas sobre el derecho a sindicalización y reglamentó el derecho a huelga.

La política laboral de la República Liberal, especialmente los gobiernos de López Pumarejo, se comprenden mejor si se tiene en cuenta la aproximación que tuvo el gobierno al movimiento sindical en particular y al movimiento social en general. En 1934 se expide el decreto 985 que define la jornada laboral de ocho horas. En noviembre de 1938 se sancionó la ley 167, ésta ley fue conocida como de devaluación y estableció que el valor del peso en gramos de oro pasaría de 1.6 a 0.56. Con dicha ley el gobierno ganó 16 millones de pesos posibilitando la cancelación de la deuda contraída con el Banco de la República, además de contar con ingresos adicionales para las arcas oficiales. El decreto 503 de 1940 creó el Fondo de Fomento Municipal que otorgó créditos a los municipios para el financiamiento de locales de enseñanza, hospitales acueductos y alcantarillados (Giraldo, 1994).

La política de López Pumarejo se inscribe dentro del proyecto gubernamental de desarrollo de la industria nacional. La ampliación del mercado interno tendría como medio la presión colectiva sobre los salarios, es por eso que la capacidad económica de los obreros no es desventajosa para el capital y, por supuesto,

tampoco para la economía. En palabras de Alberto Lleras Camargo, ministro de gobierno de la época: “Hemos querido levantar el nivel de vida del pueblo no sólo para que sirva a las empresas nacionales que se quieran acometer con su respaldo, sino para que sea también un consumidor eficaz, es decir, un elemento más seguro del progreso en la producción industrial y agrícola” (Alberto Lleras Camargo, citado en *acción liberal*. Enero de 1938)

Con este tipo de reglamentación dispuesta, el Estado buscaba el alza relativa del nivel de remuneración de la fuerza de trabajo para que así el nivel de consumo aumentara y se creara un círculo virtuoso de crecimiento y mejorías, tanto individuales, como para el conjunto de la sociedad. Los resultados de la ley 83 de 1931 fueron evidentes en el corto y en el mediano plazo, así, tal como lo señala Urrutia (1969), mientras que entre 1909 y 1931 se reconocieron 120 sindicatos legales, entre 1931 y 1941 los reconocimientos de éstos alcanzaron la cifra de 659. Igualmente, los datos de población sindicalizada muestran un importante incremento: entre 1935 y 1941 el número de afiliados a organizaciones sindicales pasó de 42678 a 94190.

Otras de las consecuencias en el corto plazo de las leyes dictadas por el gobierno son los resultados de la negociación colectiva entre obreros y empresarios, por esta razón, de 76 acuerdos laborales firmados en 24 meses (1935-1937) sólo 10 se realizaron sin intervención estatal (Urrutia, 1969). La política laboral adoptada por el gobierno de Olaya Herrera y profundizada por el gobierno de López Pumarejo (1934-1938), hace que el proceso de industrialización, apoyada con medidas como la libertad de movilización de mano de obra, redistribución del ingreso, reorientación del gasto público, contratación colectiva y fomento de la organización sindical, arrojará resultados alentadores: entre 1933 y 1938 la tasa media de crecimiento fue de 10.8% anual, el número de establecimientos industriales fundados en los primeros años de la década pasó de 8.3% a 16.9% y la población activa pasó de 125 mil a 145 mil (González, 1973).

Los aumentos en la productividad industrial y agrícola, posibles gracias a la recuperación internacional y, en el ámbito local apoyada por las políticas adoptadas, lograron un aumento en los salarios reales de 142.9 en 1934 a 181, de acuerdo con la serie de precios del Banco de la República (2000).

Una de las más importantes leyes sacadas adelante por el gobierno de López fue la ley 200 de 1936 conocida como la ley de reforma agraria. Las disposiciones principales de la ley fueron: Los predios baldíos cultivados quedan reconocidos como propiedad del colono, a no ser que existieran títulos de propiedad expedidos con anterioridad. Los presuntos proveedores debían probar la legitimidad de sus títulos. Las tierras que en el lapso de diez años no fueran explotadas, serían declaradas tierras de la nación. El ocupante debía recibir el precio de las mejoras realizadas en la tierra, en caso de que el propietario tuviera el derecho de recuperarla. A los campesinos que de buena fe hubieran cultivado tierras ajenas, se les reconocería la propiedad al cabo de cinco años (Pecaut, 1982).

Durante el gobierno de Eduardo Santos (1938-1942), y gracias a las nuevas condiciones de la economía mundial dadas por los efectos de la Segunda Guerra Mundial, el proceso conocido como la “revolución en marcha” sufre una pausa en su desarrollo, pausa que se ve reflejada en normas como el decreto 2342 de 1938 que buscaba mayor vigilancia y acción del Estado sobre huelgas y la ley 96 de 1938 por la cual se organiza el Ministerio de Trabajo. El objetivo de estas normas es atenuar los beneficios logrados por la clase trabajadora durante el gobierno anterior, obligando a los obreros a una conciliación forzosa con los empresarios so pena de la declaratoria de ilegalidad de las huelgas propuestas como peticiones de los obreros (Moncayo, 1978).

Para el año 1942 López asume por segunda vez la presidencia de la República. El regreso de López significó la continuación de la “revolución en marcha”, lema de su primer programa de gobierno. En efecto, de acuerdo con Berry y Urrutia (1970), el índice de salarios reales pasa de 101.3 en 1942 a 120.4 en 1947.

La expedición de la ley 45 de 1942 eliminó el impuesto sobre dividendos y utilidades y disminuyó el impuesto a la renta al 35%, medidas sacadas adelante con el argumento de que, de no hacerse, los ingresos se reducirían de 77 a 55 millones de pesos, reduciendo de manera significativa el gasto del gobierno en temas sociales de interés general. Por otra parte, el decreto 1148 de 1943 obligó a las empresas a invertir el 20% de sus utilidades y la totalidad del valor de sus depreciaciones en certificados de depósito emitidos por el Banco de la República, también se aumentó el 100% del encaje para los bancos y cajas de ahorro y obligó a los importadores a depositar el 10% de los giros en moneda extranjera en el Banco de la República (Giraldo, 1994).

El decreto 2350 de 1944 modificó aspectos contenidos en la ley 83 de 1931 correspondiente al derecho de sindicalización. Los puntos más importantes de este decreto son la institucionalización del sindicato de empresa como el mecanismo legitimado para adelantar las acciones peticionarias, impidiendo, a su vez, el paralelismo sindical. Las huelgas ahora pueden ser consideradas ilegales por parte de un juez o tribunal laboral, situación que acarrearía despido de los trabajadores, pérdida de la prestación de cesantía y pérdida de la personería jurídica del sindicato. Sin embargo, el decreto prohíbe la celebración de nuevos contratos de trabajo durante el período de huelga. De igual manera, el decreto cobijaba con el fuero sindical a los fundadores y miembros de la junta directiva de los sindicatos.

La ley 6 de 1945 ratificó el decreto 2350 de 1944 dictado bajo el estado de sitio declarado por el gobierno después del intento de golpe de estado del 10 de julio de 1944. Ésta ley reitera la exclusividad de los sindicatos de empresa para presentar pliegos de condiciones a la compañía, así como el establecimiento del derecho a la cesantía, el pago de los domingos no trabajados, el salario mínimo, dos semanas de vacaciones pagadas, reconocimiento de horas extras y trabajo nocturno (Moncayo, 1978).

2.3 Indicadores económicos de los posibles efectos sociales y económicos de las políticas adoptadas en la República Liberal.

Después de revisadas y analizadas las características de las políticas económicas, sociales y laborales establecidas en la República Liberal, así como también estudiadas las reformas jurídicas de mayor relevancia durante los 16 años comprendidos entre 1930 y 1946, ahora, en el presente capítulo, se analizarán los efectos de la puesta en marcha de las políticas y las reformas mencionadas.

La dificultad de consecución de cifras para el período analizado impide contar con un consolidado de datos que permitan un análisis más detallado del nivel de empleo, nivel de salarios y nivel de actividad económica. Sin embargo, en bibliografía consultada, archivos oficiales y bancos de datos de organizaciones gubernamentales, se han encontrado cifras que, con la teoría económica estudiada en el presente trabajo de investigación, permiten su análisis para así cumplir con éxito los objetivos propuestos. Para efectos de una mejor interpretación de las cifras, y contando con la disponibilidad de información, se tomarán datos con un margen de una década, ello para tener un antes y un después del período analizado.

A partir de la Ley 6a de 1945, el gobierno colombiano tenía la potestad de establecer los salarios mínimos, por medio de decretos, para cada región o actividad económica. La ley se hizo efectiva cuatro años después (1949) fijando por primera vez un SML de 2 pesos diarios.

Berry y Urrutia (1970), hacen una observación importante relacionada con datos de salarios reales para el período de tiempo analizado. Los autores afirman: “dado que solamente existen estadísticas nacionales de los salarios en la industria manufacturera desde 1955, es prácticamente imposible elaborar series de salarios reales para obreros en la industria de transformación (textiles, cigarrillos, y tabacos y molinos de café)”. Sin embargo, recurriendo a publicaciones como *los anales de economía y estadística* del municipio de Medellín y al *anuario general de estadística* del DANE, logran construir una serie de datos que, una vez corregidos

con el índice de precios, reflejan los salarios reales de industrias de Antioquia, Cundinamarca, Santander y Boyacá, es decir, de las regiones con mayor representación en el ámbito nacional.

Teniendo en cuenta el impulso dado por la República Liberal a la industria, y dado que en ella se reflejan los resultados de las políticas adoptadas durante este período de tiempo, a continuación se presentan los datos de salarios reales para el sector económico mencionado, con el fin de que brinde una herramienta de análisis para evaluar las consecuencias de las políticas adoptadas.

Cuadro 2

Salarios reales de obreros en la industria de transformación de Medellín (serie de precios del Banco de la República)

AÑO	SALARIO	AÑO	SALARIO
1923	100	1932	52
1924	112	1933	55
1925	105	1934	77
1926	129	1935	82
1927	115	1936	84
1928	119	1937	94
1929	104	1938	115
1930	77	1939	104
1931	66	1940	101

Fuente: Tomado de Urrutia, 1970. Fábricas de textiles, cigarrillos y tabacos y molinos de café.

Cuadro 3

Salarios reales obreros en la industria manufacturera de Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander y Santander (incluye prestaciones sociales)

AÑO	SALARIO	AÑO	SALARIO
1938	100	1947	120.4
1939	98.3	1948	112.4
1940	102	1949	119.8
1941	100	1950	118.8
1942	101.3	1951	114.7
1943	107.8	1952	119.5
1944	107.4	1953	113.4
1945	109.9	1954	108.7
1946	114.5		

Fuente: Tomado de Urrutia, 1970.

Cuadro 4

Salarios reales empleados y obreros promedio nacional 1955 – 1964

AÑO	SALARIO	AÑO	SALARIO
1955	100	1960	141
1956	112	1961	149
1957	125	1962	188
1958	125	1963	193
1959	128	1964	196

Fuente: Tomado de Urrutia, 1970.

Con base en la información anterior se puede establecer que los salarios de los obreros en la industria manufacturera aumentaron considerablemente en los años 20, que disminuyeron de manera importante durante los 30, tuvieron un repunte en los años 40 y, a partir de 1950, han crecido muy rápidamente. La reducción de los salarios reales durante la década de 1930 hizo que se incrementaran las demandas laborales, factor tenido en cuenta de manera primordial por el presidente López para impulsar una serie de medidas, ya estudiadas en el presente capítulo, que permitieran mitigar el impacto generado por la aceleración de la inflación durante la época.

La Segunda Guerra Mundial trajo consigo una disminución general en las cifras económicas del país. Las reformas de tipo económico y social adoptadas durante la República Liberal empiezan a arrojar resultados significativos en el campo laboral colombiano. Prueba de ello es el continuo aumento en los salarios reales de la población empleada después de las reformas adoptadas, lo que lleva consigo un incremento de la demanda agregada y, por consiguiente, un aumento en el Producto Interno Bruto del país, generando de esta manera un círculo virtuoso dentro del contexto económico colombiano.

Cuadro 5

Producto Interno Bruto 1925-1950

AÑO	PIB Millones	Tasa crecimiento PIB	AÑO	PIB Millones	Tasa crecimiento PIB
1925	2,189		1945	4,911	4.7
1926	2,398	9.5	1946	5,383	9.6
1927	2,614	9.0	1947	5,592	3.9
1928	2,806	7.3	1948	5,751	2.8
1929	2,907	3.6	1949	6,253	8.7
1930	2,882	-0.8	1950	6,322	1.1
1931	2,836	-1.6	1951	9000	42,4
1932	3,024	6.6	1952	11000	22,2
1933	3,195	5.6	1953	13000	18,2
1934	3,395	6.3	1954	13000	0,0
1935	3,478	2.4	1955	15000	15,4
1936	3,662	5.3	1956	18000	20,0
1937	3,719	1.6	1957	21000	16,7
1938	3,961	6.5	1958	18000	-14,3
1939	4,204	6.1	1959	21000	16,7
1940	4,295	2.2	1960	24000	14,3
1941	4,367	1.7	1961	27000	12,5
1942	4,376	0.2	1962	30000	11,1
1943	4,394	0.4	1963	34000	13,3
1944	4,691	6.8	1964	44000	29,4

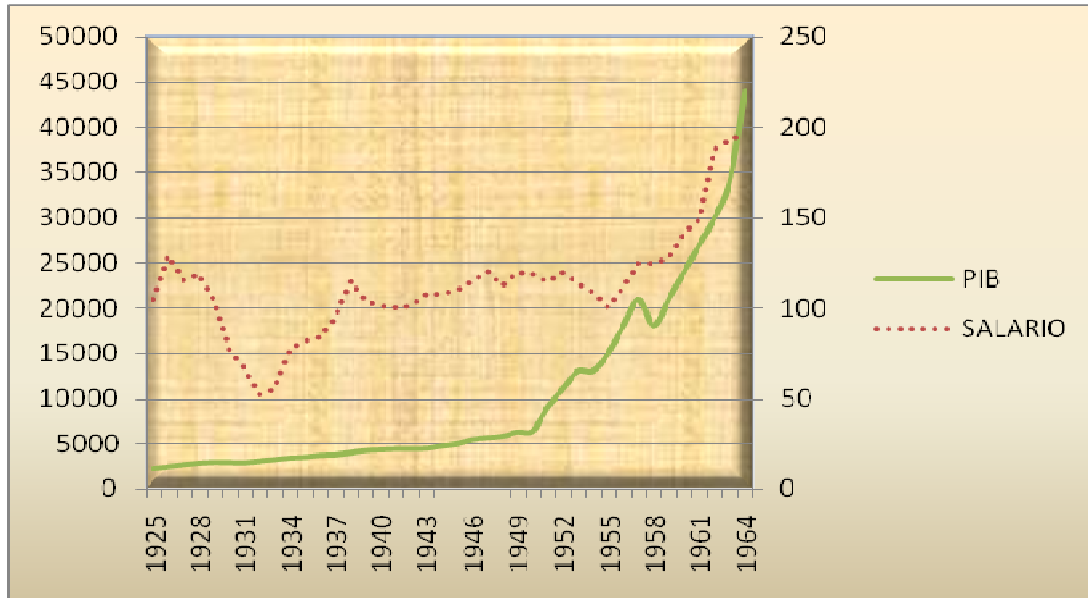
Fuente: Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura.

El segundo lustro de la década de 1920 muestra un crecimiento económico sostenido para la economía colombiana. A partir de la crisis de 1929 el producto interno bruto sufre una caída aparatosa en términos porcentuales de 0.8 para empeorar el siguiente año con un decrecimiento de 1.6%, marcando de esta manera un panorama bastante difícil para el gobierno liberal que empezaría a regir desde 1930. La situación se tornaría más difícil a raíz del conflicto con Perú, cuya financiación había obligado a emitir una gran cantidad de dinero, lo que desataría un peligroso proceso inflacionario (Giraldo, 1994).

En las cifras de Producto Interno Bruto se observa como de 1939 a 1944 el crecimiento económico sufre un estancamiento. El conflicto bélico mundial afecta de manera directa las exportaciones colombianas, lo que obliga al Gobierno a adoptar medidas que favorezcan las condiciones para el restablecimiento del mercado interno. Con la importación de bienes duraderos, la industria se encargará de reemplazar las importaciones de bienes de consumo por aquellos producidos dentro del país. En efecto, desde el final de la guerra, de acuerdo con las estadísticas del Banco de la República (2000), el crecimiento económico tiene un repunte significativo de 9.6%, hecho que marca el inicio de la normalidad en las relaciones económicas mundiales.

Gráfico 3

Evolución salario real vs PIB 1925-1964



Fuente: Elaborado por los autores con base en información de los cuadros 4 y 5.

En el gráfico 3 se observa la relación directa existente entre el crecimiento de la economía colombiana y la evolución de los salarios reales de los trabajadores. La reducción de los salarios reales durante 1930 generó un descontento en la población que generó que se incrementaran las demandas laborales de mejores condiciones. En el período comprendido entre 1939-1944, el crecimiento económico sufre una paralización debido a que la Segunda Guerra Mundial afecta de manera directa las exportaciones, por ello, el gobierno adopta medidas de protección y desarrollo de la industria nacional.

A partir de 1940 el salario real crece poco pero de manera continua, manteniéndose esta tendencia hasta 1955; desde este año crece fuertemente y de forma paralela con el Producto Interno Bruto. Ello es consecuencia de las reformas implementadas durante la República Liberal, especialmente en los gobiernos de López Pumarejo, es decir, la mejoría en las condiciones laborales está relacionada

íntimamente con cifras favorables para el conjunto de la economía, con lo cual se desvirtúa la tesis neoclásica del efecto negativo de los costos laborales sobre el crecimiento económico.

Wogart (1978) realiza un consolidado de datos que permiten observar el comportamiento del mercado laboral en el sector industrial desde 1938 hasta 1954. Dado que abarca los años de estudio más dos décadas, son pertinentes para coadyuvar en el objetivo final del trabajo de investigación.

Cuadro 6

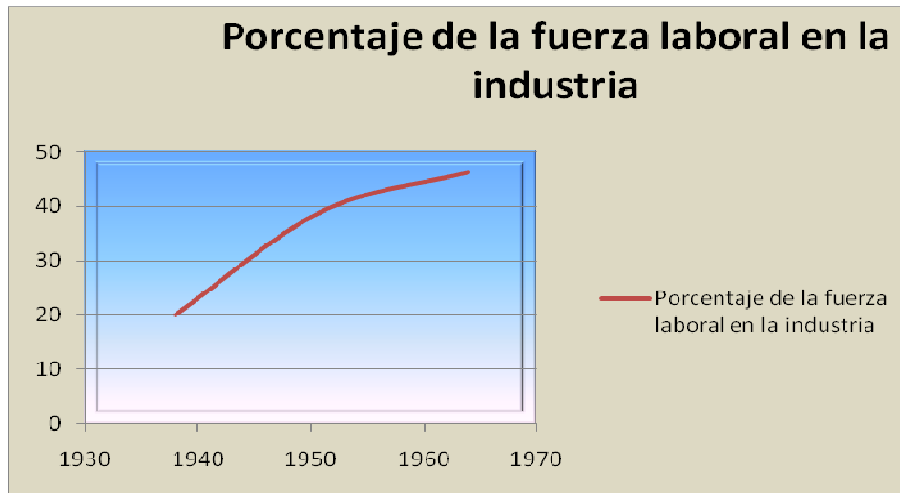
Evolución del empleo industrial 1938-1964

	1938	1951	1964
Empleo industrial (miles)	449	475	669
Porcentaje de la fuerza laboral total	13,9	11,8	12,5
Porcentaje de la fuerza laboral no agrícola	37,8	26,4	23,6
Empleo en plantas manufactureras "modernas" (miles)	90	186	310
Porcentaje de la fuerza laboral total	2,8	4,6	5,8
Porcentaje de la fuerza laboral no agrícola	7,6	10,3	11,0
Porcentaje de la fuerza laboral en la industria	20,0	39,1	46,3

Fuente: Tomado de Wogart, 1978.

Gráfico 4

Porcentaje de la fuerza laboral en la industria



Fuente: Elaborado por los autores con base en información del cuadro 6.

Para 1938-1970 la industria “moderna” es definida como aquella con más de 5 trabajadores (Wogart, 1978). El cuadro y gráfico anteriores presentan la evolución del empleo industrial. En general, se observa su disminución en el porcentaje de la fuerza laboral total en el período comprendido entre 1938 y 1964, explicado, principalmente, por la sustitución de sectores económicos en la modernidad hacia el sector servicios. Sin embargo, el empleo en las plantas manufactureras “modernas” ha ido creciendo con el paso del tiempo, tanto en el porcentaje de la fuerza laboral total como dentro de la fuerza laboral en la industria, pasando de un veinte por ciento hasta casi la mitad de la misma.

CAPÍTULO III

LAS POLÍTICAS LABORALES Y SALARIALES EN COLOMBIA 1990-2006

El contexto internacional en la década de los 90 estuvo marcado por el fuerte crecimiento económico, principalmente en EE.UU y China, que fue bastante favorable para las economías emergentes, dentro de estas Colombia, que se veía beneficiada por bajas tasa de interés y una alta demanda de bienes básicos. Sin embargo el colapso en Asia 1997 y 1998 en el resto del mundo dieron origen a la recesión de 1999 en Colombia (Kalmanovitz, 2003).

Para la década del 2000 el fuerte crecimiento del sudeste asiático, con una clase media y alta en ascenso, principalmente en China e India, generó una gran demanda mundial de materias primas y altas inversiones en los países proveedores de éstas, en los cuales Colombia se vio beneficiado (Kalmanovitz, 2003). Por otra parte Venezuela, como el segundo agente comercial en importancia para el país, incrementó la demanda de bienes nacionales que provocaron altos incrementos en las exportaciones hacia el país vecino.

A continuación se realizará un examen general de los propósitos con los cuales se concibieron las nuevas políticas económicas y sociales en Colombia durante los cuatros periodos presidenciales de 1990-2006, así como también la caracterización de estas políticas en el marco laboral y económico, de manera tal que al finalizar el estudio se puedan establecer las conclusiones que validen el éxito o fracaso de las mismas.

3.1 Caracterización de la política social y económica 1990-2006

Al realizar una lectura de los planes de desarrollo de los últimos cuatro gobiernos, se puede encontrar, que por lo menos en el papel, los diferentes gobiernos han buscado mantener una relación estrecha entre el crecimiento económico, la política económica, la igualdad y el desarrollo social. Arcos (2002) realiza una breve descripción y objetivos de estos planes de desarrollo.

La política social de Cesar Gaviria (1990-1994) “La revolución pacífica” tenía cuatro puntos pilares: educación, salud, vivienda y agua potable. Consideraba que el acceso a estos cuatro puntos permitiría el mejoramiento de la calidad de vida, mayor igualdad y acceso a oportunidades. La política económica y social debería estar dirigida a la combinación de oportunidades económicas, menos asistencialismo estatal y un aumento en las capacidades e ingresos de los más pobres.

El salto social de Samper (1994-1998) buscaba mejorar los servicios de salud, educación, cultura y deporte, vivienda, empleo, agua y alcantarillado, justicia y seguridad ciudadana. La política económica y social dirigida a la inversión y regulación del gasto social acompañada del crecimiento económico que debía tener como características el incremento en capital humano, la infraestructura, cuidado del medio ambiente y capital cívico e institucional.

Andrés Pastrana (1998-2002) buscaba la reconstrucción del tejido social (educación, empleo, seguridad social y familia). La política económica y social debía encontrar los espacios necesarios para la construcción de la paz teniendo como mecanismo de éste el crecimiento económico, acompañado de la generación de empleo y las leyes del mercado regidas con un pacto social.

Uribe (2002-2006) en su plan de desarrollo “Hacia un estado comunitario” hace énfasis en la promoción de la libre empresa, aumento del empleo, seguridad para la inversión, protección social y fortalecimiento al microcrédito.

La caracterización de la política económica y social estuvo enmarcada en la constitución de 1991 en el que se combinaron los siguientes elementos: 1) un banco central independiente que excluía al estado del impuesto de inflación; 2) mayor cobertura en servicios de salud y educación; 3) abandono de monopolio estatal sobre las comunicaciones, televisión, energía, gas y otros; 4) gasto social como elemento fundamental, del estado de derecho; 5) definición sobre inversión pública, la cual nunca debe disminuirse, y de la distribución de los ingresos corrientes del gobierno nacional a las regiones y municipios (Kalmanovitz, 2003).

Sin embargo, la eliminación del estatuto cambiario fue un error, la abundancia de dólares se convirtió en un dolor de cabeza y la obsesión por frenar la inflación, en medio de una afluencia notable de capitales del exterior, generó un círculo vicioso que le causó daños irreparables al aparato productivo nacional, incrementó el desempleo y redujo las hectáreas cultivadas, efectos que se hicieron evidentes durante la administración Samper (González, 2008).

Una de las leyes más importantes promulgadas durante el gobierno de Gaviria fue la ley Ley 100/1993 sobre el régimen de pensiones. Esta ley dio inicio a la privatización de la seguridad social y los aportes pasaron del 8% al 13.5%. El privilegio que tenía la norma era dar a los trabajadores la posibilidad de escoger entre dos sistemas de jubilación. Sin embargo muy pronto se comenzó a generar un hueco fiscal del ISS, ya que los aportes dejaron de ser suficientes y las reservas eran bajas para atender los pagos de los pensionados. (Junguito y Rincón, 2004)

Para 1998 se adoptó el sistema de meta inflación que tenía en cuenta el ciclo económico y tasa natural de empleo. En esta política también se incluía la percepción riesgo país y el endeudamiento. El gobierno empezó a colocar bonos a cinco y diez años con intereses del valor de mercado, lo que llevó a que cualquier emisor privado pudiera colocar bonos a corto y largo plazo y a un interés propio de su riesgo. Esto llevó a fijar objetivos más drásticos en materia fiscal ya que el endeudamiento sería costoso (Kalmanovitz, 2003).

Las estadísticas del Banco de la República muestran que el gasto del gobierno entre 1990 y 2000 aumentó en 8 puntos del PIB y el recaudo tributario sólo en 3.3%. El incremento en gastos obligatorios, como transferencias, asignaciones al seguro social y cubrimiento pensional, hizo que los gastos obligatorios del gobierno pasaran del 5.3% del PIB en 1990 a 14.2% en 2000. El sector público no financiero pasó de gastar el 20.45 del PIB en 1990 a 37.7% del PIB en el 2000, con esto, el déficit se multiplicaba por 7 para ser el 6.9% del PIB en 1999. La deuda del sector no financiero pasó del 25% del PIB en 1995 al 46% en 2000, y la

de los municipios y departamentos crecía desde 1991 al 39% y 45% respectivamente.

La banca privada financió hasta el 180% de ingresos tributarios de los departamentos y el 100% de los municipios. Esta crisis en las finanzas públicas se combinó con la crisis asiática de 1997 y su expansión al resto del mundo en 1998, desequilibrando las cuentas fiscales, financieras, y externas, propiciando una contracción del producto y aumentando el desempleo que para el año 2000 llegaba al 20%. (Kalmanovitz: 2003).

La política social y laboral del primer mandato de Álvaro Uribe (2002-2006), fue ejecutado desde cuatro puntos básicos: 1) Oportunidades para facilitar cualquier tipo de contratación (flexibilización laboral); 2) Empleabilidad por medio del fomento en la educación y la capacitación, con los contratos de aprendizaje SENA, para que de esta manera se facilitara la auto inserción laboral de los desempleados; 3) Empresarismo: se creó el fondo Emprender el cual buscaba financiar planes de negocios para jóvenes aprendices, practicantes o universitarios, y el programa de microcréditos dirigido a pequeñas y medianas empresas por medio de las cajas de compensación y 4) Protección social: este programa abarca el subsidio al desempleo que es equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual y se dividirá y otorgará en seis cuotas iguales mensuales durante seis meses, también el régimen subsidiado de salud, el programa de madres comunitarias, atención a la primera infancia, al adulto mayor y Familias en Acción (Giraldo y Quevedo, 2009).

Al iniciar el gobierno Uribe en 2002 una de las principales iniciativas era realizar un saneamiento a las finanzas públicas. Se adoptaron medidas para implementar el impuesto temporal al patrimonio para financiamiento de la guerra. También se aprobaron la reforma pensional (ley 797 de 2002) y la ley 819 de 2003 de responsabilidad fiscal. A finales del año 2003, el gobierno presentó una reforma que establecía un IVA del 2% para los productos excluidos del gravamen, la Corte Constitucional la declaró inexecutable; otro aspecto importante fue la no aprobación

del referendo con las implicaciones fiscales que este traía (Junguito y Rincón, 2004).

Los planes de desarrollo estuvieron supeditados a la realidad del carácter independiente de las instituciones del país. Montoya (2002) señala cómo las dificultades en el crecimiento económico, el desempleo, la inflación y la balanza de pagos han llevado a la sociedad a crear propuestas de desarrollo autónomo. Estas medidas que tienen que operar dentro de los diferentes tipos de mercado: bienes, servicios, capitales, recursos financieros, materias primas, etc, han sido reemplazadas por propuestas de transformación en gran medida coordinadas por agentes y organismos internacionales, restándole posibilidades a un desarrollo auto determinado.

Estos señalamientos quedan evidenciados con la política ejecutada por los últimos gobiernos que ha tenido similares características en su política económica: 1) Apertura comercial con una orientación hacia el exterior; 2) Desreglamentación de los mercados para estimular la iniciativa privada y 3) Ventas de grandes monopolios del estado al sector privado.

La educación y la salud también fueron tratados bajo los mismos lineamientos del neoliberalismo económico que ha caracterizado a la economía y política colombiana desde 1990. Las reformas en educación y en salud se establecieron con base en los criterios de eficiencia competitividad y leyes del libre mercado, siempre contando con que el crecimiento económico del país iba a ser positivo y altamente generador de empleo, de modo que la población gradualmente fuera incorporándose por sí sola a la prestación de estos servicios (Aragón, 2003). Al respecto señala Montoya:

“Por su parte, las compañías extranjeras que participan en las privatizaciones exigen un ambiente político y unas condiciones de mercado que hagan posible la realización de su interés; configurándose un nuevo entremés a las actuales necesidades de expansión del capital. La disponibilidad de recursos naturales, de mano de obra barata, de poder

disponer de mercados cautivos y gozar de posiciones oligopólicas, siguen siendo atractivos para el capital extranjero.” (Montoya, 2002).

La competencia por el capital móvil es un componente esencial para el panorama fiscal en todos los países, especialmente en aquellos con alta dependencia de la inversión extranjera directa. Se tendrá éxito si las políticas conducen a atraer y retener la inversión extranjera y aunque los incentivos tributarios son un factor que ayudan, no son los únicos, entre ellos existen otros como: costos laborales, tamaño de mercado, calidad de la infraestructura y las potenciales economías de aglomeración. (Echavarría y Zodrow: 2005).

Cuadro 7

Principales factores que inciden en la decisión de las empresas de permanecer en Colombia (por orden de importancia)

	1°	2°	3°
Ley y Orden	39.1	15.1	12.0
Estabilidad Macroeconómica	34.8	17.4	16.9
Otro	6.5	1.2	2.4
Condiciones “micro” (menor costo laboral, menores costos de insumos etc.)	5.4	8.1	14.5
Incentivos Tributarios a la IE	4.3	4.7	8.4
Integración comercial con países andinos	4.3	7.0	12.0
Legislación domestica más simple y transparente para establecerse y operar en Colombia	2.2	7.0	9.6
Estabilidad tributaria	1.1	19.8	6.0
Integración comercial con EE.UU	1.1	3.5	2.4
Mayor integración comercial con Europa	1.1	1.2	1.2
Conformación del ALCA	0.0	2.3	2.4
Incentivos a las exportaciones	0.0	3.5	7.2
Infraestructura domestica	0.0	9.3	4.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tomado de Echavarría y Zodrow: 2005

3.2 Normatividad tributaria y laboral 1990-2006

Política Tributaria

En la búsqueda de atraer nuevos capitales y gracias a la internacionalización de la economía, los diferentes gobiernos realizaron reformas tributarias que buscaban darle mayor competitividad al país. Sánchez y Espinosa (2005) abordan el tema de manera detallada. Entre 1990 y 2003 se realizaron 6 reformas tributarias:

Ley 49 de 1990:

- a. Incrementó la tarifa del IVA del 10% al 12% y eliminó algunas exenciones aumentando la base.
- b. Se desgravó la utilidad por la enajenación de acciones a través de la bolsa
- c. Se excluyó a los fondos de inversión, fondo comunes y de valores de la contribución de la renta.
- d. Se redujo el impuesto de saneamiento y las tarifas de renta y remesas para la inversión extranjera
- e. Liberaron 861 posiciones arancelarias con lo cual el universo arancelario en licencia previa paso del 60% al 46%.
- f. Se estableció reducir progresivamente la sobretasa que se cobraba sobre el valor CIF de todas las importaciones de 16% a 8%, se estableció una reducción gradual del arancel promedio sin sobretasa de 16.5% a 7%.

Ley 6 de 1992:

- a. Se incluyeron nuevos servicios tanto en la base del IVA como del impuesto de timbre
- b. Se excluyeron nuevos bienes de la canasta familiar y toda la maquinaria agrícola no producida en el país

- c. Se estableció como tarifa general para la venta de bienes y servicios el 12% el cual aumentaría paulatinamente hasta el 14% por términos de 5 años a partir de de 1993.
- d. Se aumentó la base de renta al incluir las empresas comerciales e industriales del estado como declarantes, al igual que las sociedades de economía mixta, fondos públicos, cooperativas financieras y TELECOM.
- e. Desapareció el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes
- f. Se disminuyeron los impuestos de remesas y rentas para las sociedades extranjeras.

Ley 223 de 1995:

- a. Se excluyeron del IVA bienes y servicios como leche en polvo, grasas y jabones.
- b. Se gravaron a la tasa general bienes y servicios antes gravados a tasa diferenciales
- c. Se incrementó la tasa de IVA al 16%
- d. Se eliminó la contribución especial de la ley 6 de 1992
- e. Se incluyó como nuevos contribuyentes de renta a empresas industriales y comerciales del estado y sociedades economía mixta que presten servicios públicos, pero exoneró la de juego azar y licores
- f. Se excluyó de presuntiva a empresas de servicios públicos domiciliarios, fondo de inversiones, comunes y de pensiones y cesantías
- g. Se establecieron tasas marginales del 20% al 35% a personas naturales y 35% para sociedades
- h. Se redujo gradualmente la contribución especial para industrias extractivas
- i. Se creó el impuesto global a la gasolina y ACPM.

Ley 488 de 1998:

- a. En el IVA se gravaron casi todos los bienes y servicios propuestos por el gobierno como el transporte aéreo nacional, pero también se hicieron

nuevas exenciones como comisiones, hubo una reducción de la tasa general al 15% para finales de 1999.

- b. Se hicieron ajustes a las tasa diferenciales para bienes como vehículos.
- c. Se estableció una tasa implícita para importación de bienes excluidos
- d. En renta se exoneró la utilidad por enajenación de acciones, ingresos de empresas industriales y comerciales del estado, cajas de compensación y fondos gremiales de actividades como la salud y la educación
- e. Se eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto
- f. Se creó el Régimen Unificado de Imposición (RUI) para pequeños contribuyentes sobre Renta e IVA
- g. Los municipios podrían establecer una tarifa de la sobretasa a la gasolina y el ACPM entre el 14 y el 15%
- h. Se estableció una contribución del dos por mil sobre las transacciones financieras.

Ley 633 del 2000:

- a. Para el IVA se gravaron nuevos bienes y servicios a la tarifa general como transporte aéreo internacional, transporte público, cigarrillos y tabacos.
- b. Se excluyeron del tributo algunos productos, como maquinaria y equipo del sector primario, y materias primas de medicamentos.
- c. Se establece una nueva tarifa general del 16% y se establece una tarifa especial para servicios aduaneros excepto para los amparados por el Plan Vallejo o acuerdos de libre comercio.
- d. En la renta se incluyen como nuevos contribuyentes entidades como Fogafin y Fogacoop, pero estarán exentos algunos ingresos como las transferencias de la nación.
- e. Le da continuidad como no contribuyente al Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, fondos parafiscales y agropecuarios.
- f. Se declara como nuevo impuesto el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y se establece una tarifa del tres por mil. Los recaudos

serán base de las transferencias a los municipios. La causación del GMF será de carácter instantánea.

Ley 863 de 2003.

- a. Se amplió la base de IVA para bienes que se gravan a la tarifa general del 16%.
- a. Se crea una devolución de 2 puntos del IVA pagado por las personas naturales en la compra de bienes y servicios a la tarifa general o a la tarifa del 10% y pagados con tarjeta debito.
- b. En la renta se disminuye el rango mínimo para declarar renta y para retención en la fuente ingresos mayores a 60 millones y patrimonio brutos mayores a 80 millones.
- c. Los ingresos no constitutivos de renta y las rentas exentas se gravan en su totalidad
- d. Se crea una sobretasa del 10%.
- e. Se crea un impuesto temporal al patrimonio, con base gravable el patrimonio liquido superior a \$3000 millones y una tarifa del 0.3%
- f. Se aumenta la tarifa del GMF a 4 por 1000.

Reformas Laborales

De acuerdo con las justificaciones de las reformas laborales realizadas durante este periodo (ley 50 de 1990 y 789 de 2002), mediante las mismas se buscaban conseguir los siguientes objetivos:

- a) Mayor posibilidad de contratación.
- b) Aumentar los puestos de trabajo y disminuir el desempleo.
- c) Aumento en la producción.
- d) Realizar la selección de personal de forma más eficiente.
- e) Permitir a las compañías una mejor planeación financiera a largo plazo.

Estas reformas debían generar en las compañías un mayor nivel de confianza en sus inversiones, permitir la contratación de mano de obra haciéndola más barata, más flexible, sin miedo a la rotación de personal de manera tal que las empresas pudieran realizar su trabajo con mayor facilidad, buscando aumentos en la producción y beneficiando a la sociedad con la contratación de más personal.

Ley 50 de 1990:

Un análisis a esta reforma la presenta León (1993). Esta fue la primer gran reforma desde la creación del código sustantivo del trabajo en 1950, la cual sólo tuvo dos modificaciones de notabilidad: decreto 2351 de 1965 y ley 31 de 1985. Los aspectos más importantes de esta reforma se centraron en la flexibilización laboral dando a las empresas mayor margen de maniobra, dejando al código sustantivo del trabajo con las siguientes anotaciones:

- a) Se permiten realizar contratos a término fijo inferiores a un año.
- b) Cambio la indemnización para trabajadores de 10 años y más, haciendo menos costoso los despidos.
- c) No hay lugar a reintegro ni a pensión sanción desde que haya cobertura del I.S.S.
- d) Se da libertad a las empresas en la determinación de los rubros que serán asimilados como salario y cuáles no, incidiendo así en los costos de las prestaciones sociales y seguridad social.
- e) Se establece el salario integral el cual no podrá ser inferior a diez veces el salario mínimo más un 30% de este y el cual no goza de seguridad social ni prestaciones sociales.
- f) El salario mínimo se fijara por consenso pleno entre trabajadores y empleadores de manera contraria lo fijara el gobierno por decreto.
- g) Se crea la jornada especial de 36 horas semanales para nuevas empresas de modo de ampliar de 3 a 4 turnos laborales en un día y acabando con los recargos nocturnos, horas extras y dominicales o festivos para este tipo de trabajo.

- h) La licencia de maternidad se amplía a doce semanas de descanso remunerado.
- i) Se extienden las libertades para el derecho sindical y amplían las multas para aquellos que atenten en contra de estos.
- j) Se modifica el régimen de cesantías para que estos fueran liquidados año a año por la compañía ya fuese directamente al trabajador por terminación del contrato antes del 31 de diciembre o consignado a un fondo administrador de este en los primeros quince días del mes de febrero del siguiente año.

Ley 712 de 2001: reglamentó en la legislación laboral el contrato por prestación de servicios. Con esta modalidad de contratación el contratista no tiene ningún vínculo laboral con la empresa, por lo cual, no tiene prestaciones sociales, como tampoco ningún aporte a la seguridad social.

Ley 789 de 2002:

1. Flexibilización Laboral:
 - a. Se crearon nuevas modalidades de contratación, como el contrato de aprendizaje en los que se incluye universitarios, técnicos y tecnólogos los cuales devengan un salario entre el 25% y 75 del salario mínimo vigente, esto según su fase de aprendizaje y sin obligación a pagarles las prestaciones sociales.
 - b. El trabajo en domingo y días de fiesta pasó a ser remunerado de un 200% al 175% del valor del salario ordinario.
 - c. La nueva jornada laboral continuará de 8, pero podrá llegar a las 10 horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario y sin sobrepasar las 48 semanales, se contempla dos turnos de trabajo: uno que irá de 6 de la mañana a 2 de la tarde y el otro de 2 de la tarde a 10 de la noche, esto quiere decir que la jornada diurna ya no finalizan a las 6 p.m. si no a las 10 p.m. evitando el 35% de recargo nocturno para esas cuatro horas.

- d. Para obtener el derecho a la compensación en dinero de las vacaciones ahora se deberá cumplir con un periodo mínimo de labor, establecido en tres meses.
- e. La tabla de indemnización se modificó para los contratos de trabajo a término indefinido eliminando los rangos de antigüedad y disminuyendo en la mayoría de los casos el total de la indemnización. (Giraldo y Quevedo: 2009)

3.3 Indicadores económicos de los posibles efectos económicos y sociales de la política económica durante el período 1990-2006.

Salarios:

En el trabajo de investigación de López y Lasso (2007) sobre el salario en Colombia, se ven los alcances y consecuencias que han tenido las diferentes políticas sobre el régimen laboral durante los últimos 20 años.

Los empresarios, apoyándose en estas leyes y en el desconocimiento de las mismas, han incurrido en la evasión de algunas normas, evitando así que las alzas del salario se vean reflejadas en sus costos. Se han implementado medidas de mayor uso de horas extras, recomposición del empleo en contra de los trabajadores jóvenes sin educación superior y un incremento en la evasión de pagos contenidos en el Código Sustantivo del Trabajo (López y Lasso, 2007).

López encuentra que la legislación colombiana permite el establecimiento de otros tipos de acuerdos como los contratos por prestaciones de servicios con los cuales los empleadores pueden evitar el pago de las prestaciones sociales, dominicales, festivos y el auxilio de transporte, lo que ha llevado que para el año 1998, el 17.6% de los trabajadores urbanos remunerados, percibieran ingresos mensuales menores que 0.95 SMM y, que para el año 2006, ésta creciera a 29.9%. En promedio, el conjunto de los trabajadores remunerados sin educación superior

vieron sus ingresos laborales mensuales caer, en ese mismo período, de 1.7 a 1.2 salarios mínimos mensuales.

En el salario mínimo y medio se muestra como las políticas privadas laborales no han permitido que el crecimiento económico dado del 2004 al 2007 se vea reflejado en incrementos salariales, es así que el salario medio privado de los trabajadores simples –que había bajado en la década de los ochenta y se había elevado hasta 1997/98- cayó desde 1999. Esa reducción se produjo tanto para los jóvenes, que pasaron de devengar cerca de 1.5 SMM en 1997/1998 a devengar 1.2 en 2006, como para los adultos, que pasaron de 1.9 a 1.4 SMM (López, 2007).

Crecimiento Económico:

Colmenares (2003) realiza un análisis del comportamiento del PIB y PIB per cápita previsto y lo observado durante las últimas décadas. Para 1995-1998 se previó un crecimiento del 5.63% en el PIB, pero sólo se registró un incremento de 2.80%, para el siguiente cuatrienio se previó un incremento del 3.69% y sólo se generó uno de 0.36%. Ocho años después de 1994 el PIB fue de 76.5 billones pesos cuando lo previsto por era de 97.2 billones, esto quiere decir se perdió un 21% de valor agregado generado por la economía.

Colmenares también muestra que entre 1959 y 1978 el crecimiento bruto fue de 5.66% anual, la población creció 3.18% anual y el crecimiento neto fue del 2.40%. Los siguientes 16 años (1979-1994) el crecimiento bruto fue de 4.48% y el crecimiento neto de 2.32% anual; para 1995-2002 el crecimiento bruto fue de 1.57% anual, resaltando que para el periodo 1999-2002 el crecimiento fue solo de 0.36% anual.

Cuadro 8

Variación PIB bruto total vs PIB per cápita 1959-2002

Gobierno	Periodo	PIB BRUTO TOTAL Variación %	PIB PERCAPITA Variación %
Alberto Lleras Camargo	1959-1962	5.38	2.12
Guillermo León Valencia	1963-1966	4.70	1.46
Carlos Lleras Restrepo	1967-1970	5.75	2.48
Misael Pastrana Borrero	1971-1974	6.89	3.62
Alfonso López Michelsen	1975-1978	5.59	2.36
Julio Cesar Turbay Ayala	1979-1982	3.91	0.91
Belisario Betancur Cuartas	1983-1986	4.01	1.93
Virgilio Barco Vargas	1987-1990	4.98	3.06
Cesar Gaviria Trujillo	1991-1994	5.03	3.39
Ernesto Samper Pizano	1995-1998	2.80	0.87
Andrés Pastrana Borrero	1999-2002	0.36	(1.40)

Fuente: Tomado de Colmenares (2003).

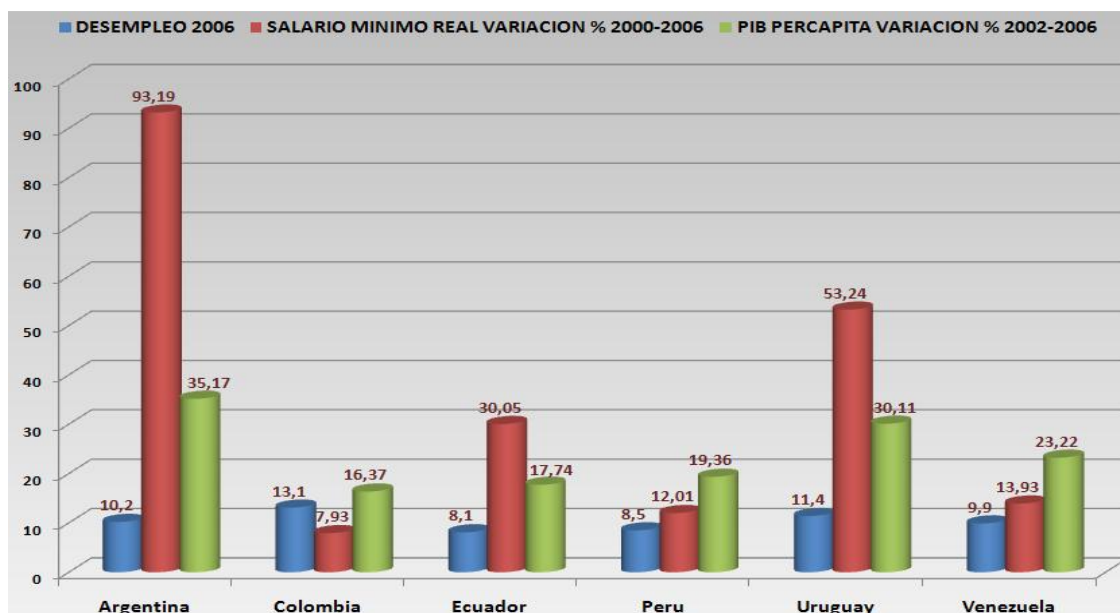
En la estimación del crecimiento sectorial, el sector primario tuvo un bajo crecimiento durante 1991-2002 pues sólo fue sobrellevado por la actividad minera que creció 10.17% entre 1995-1998 anualmente, el resto del sector creció por debajo de la tasa anual de crecimiento poblacional. El sector secundario presentó un comportamiento similar donde la industria manufacturera tuvo un crecimiento regular entre 1991-1994 y para 1995-1998 creció apenas al 1% anual; para el periodo 1999-2002 en la práctica estancado. El sector de la construcción presentó una disminución en la participación del PIB, la cual cayó del 7.45% en 1994 a 4.28% en 2002, el total del sector pasó de representar 25.55% en 1994 al 21.26% en 2002 en el total del PIB (Colmenares, 2003).

En el sector terciario hubo un comienzo de década favorable. El comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles tuvieron un crecimiento positivo de 4.50% entre 1991-1994. El sector financiero creció favorablemente durante los primeros ocho años, sin embargo, para el periodo 1999-2002, se generó un decrecimiento

de 0.34% y para el sector de comercio y hoteles el desaceleramiento comenzó en el segundo periodo (1995-1998) cuando su crecimiento fue solo de 0.73% anual, para el periodo 1999-2002 se presentó una caída de 0.87%. Los servicios sociales, comunales y personales muestran un crecimiento de menos del 4% entre 1991-1994, este último fue de 8% para 1995-1998, pero desaceleró su crecimiento a solo 1.16% anual entre 1999-2002. Los sectores de transporte, comunicaciones y almacenamiento tuvieron un buen comportamiento principalmente debido a la expansión de las telecomunicaciones. De esta forma, como concluye Colmenares (2003), durante el periodo 1990-2002, la composición del PIB cambió teniendo una mayor importancia o peso dentro de este el gasto gubernamental y levemente el sector financiero; el comercio y similares perdieron participación.

Gráfico 5

Desempleo, salario real y PIB per cápita. Seis países latinoamericanos.



Fuente: Elaborado por los autores con base en estadísticas de la CEPAL

El periodo 2002-2006 estuvo caracterizado por un fuerte crecimiento económico internacional que incluyó una alta demanda de materias primas y originó altas tasa de crecimiento económico para la región latinoamericana (CEPAL). En el caso colombiano este auge tuvo una entrada adicional que fue el incremento de la

demanda productos nacionales por parte de Venezuela; la exportaciones entre 2002 y 2006 aumentaron hacia ese país en US\$ 1.578.4 millones y crecieron a un ritmo anual del 24.5%. Sin embargo, cuando se realiza una comparación en la región, se encuentra que Colombia fue de los países que menos provecho sacó a este crecimiento mundial.

Cuadro 9

Crecimiento % del PIB per cápita durante 2002-2006 (Dólares a precios constantes de 2000)

<i>Argentina</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Panamá</i>	<i>Perú</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Venezuela</i>
35.17	16.37	17.74	21.42	19.36	30.11	23.22

Fuente: Datos calculados por los autores con base en estadísticas de la CEPAL.

Distribución del ingreso y pobreza:

En cuanto al ingreso, teniendo en cuenta el coeficiente de Gini para Colombia, el país es uno de los países más desiguales en Latinoamérica ubicándose en el puesto 5, y consecuentemente del mundo si sumamos el hecho de que en términos de ingresos la región latinoamericana es la más desigual del mundo.

Barrios (2009) muestra que el coeficiente de Gini se situó en promedio 0.45 durante el periodo 1978-1994, para 1991-2006 este ha variado entre 0.54 y .058. Esto demuestra que Colombia es un país de alta concentración de ingresos.

Cuadro 10

Coefficiente de Gini para Colombia 1991-2006

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0.546	0.555	0.553	0.559	0.560	0.567	0.574	0.579	0.600	0.567	0.557	0.575	0.540	0.561	0.553	0.540

Fuente: Tomado: de Barrios (2009).

Al ver la evolución de este coeficiente se encuentra una crisis a finales de los años 90, cuando los índices de pobreza e indigencia empeoraron considerablemente, coincidiendo con un deterioro de la desigualdad del ingreso, se resalta que en

1999 cayó el porcentaje de ingreso que perteneció a la parte baja de la distribución, mientras creció aquella que correspondía a la parte alta (Barrios, 2009).

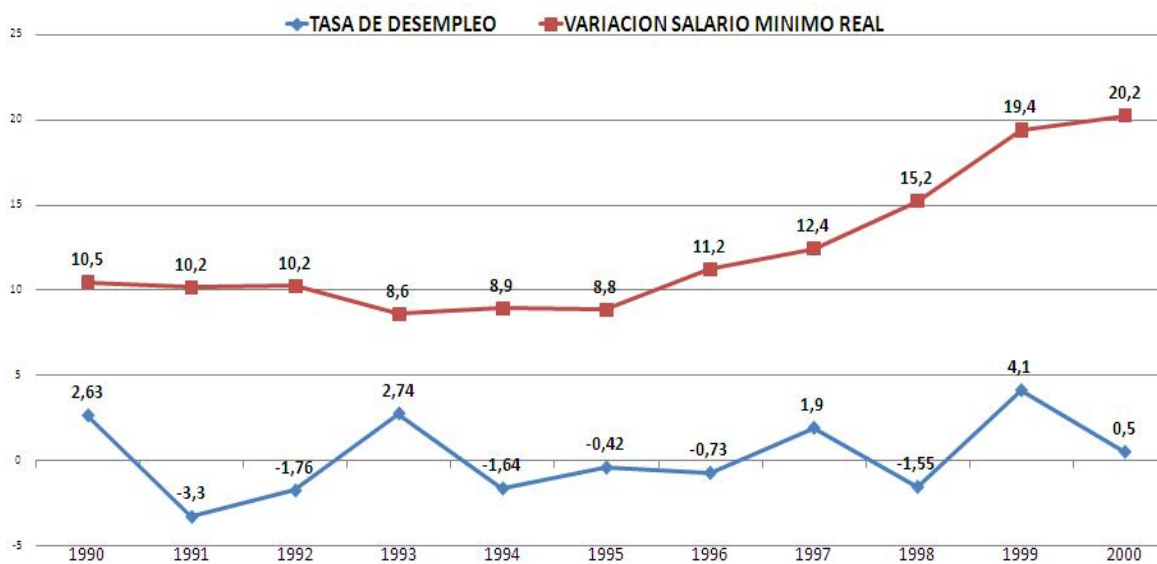
Mercado Laboral:

El análisis se dividió en dos periodos (1990-2000 y 2001-2006) esto debido al cambio metodológico que realizó el DANE en el año 2000 para la encuesta de hogares.

Las estadísticas del DANE muestran que la década de 1990 estuvo caracterizada en sus primeros años por un desempleo constante ubicado sobre el 10%. Para los años 1993 a 1995 el desempleo tuvo una leve baja ubicándose entre un 8.5% y 9.0%. Para efectos de la presente investigación se puede concluir que, sin haber empezado la recesión de finales de los años 90, la tasa de desempleo en Colombia comenzó a incrementarse desde 1996 a una tasa superior al 11% y que terminó con un desempleo superior al 20% para el año 2000.

Gráfico 6

Evolución del desempleo y salario mínimo real 1990-2000



Fuente: Calculado por los autores con base en estadísticas de DANE-desempleo; CEPAL-salarios.

En la gráfica 6 se puede observar que para 1991 y 1992 se presenta pérdida en el poder adquisitivo del salario mínimo pero aun así el desempleo se mantiene constante. Para 1994, 1995 y 1996 el salario mínimo real tiene tendencia a la baja respecto al año anterior, pero aún durante este periodo el desempleo aumenta de 8.9 % a 11.2%. Para los años posteriores hasta el 2000 es difícil realizar un análisis objetivo entre el salario y desempleo ya que para estos años se presenta la recesión mundial.

Para el año 2000 el DANE cambió la metodología para medir el mercado laboral en Colombia, de esta manera el comportamiento del mercado laboral presentó unos cambios inusuales, la PEI (población económicamente inactiva) tuvo un aumento más que proporcional al crecimiento de la PET (población en edad de trabajar) y la PEA (población económicamente activa) ha tenido un estancamiento. Dado lo anterior, se ha considerado que la forma más objetiva de medir el impacto de las reforma políticas económicas en el mercado laboral es ir directamente al número de personas ocupadas.

Gráfico 7

Mercado Laboral Colombiano 2001-2006



Fuente: DANE, datos calculados por los autores, con base en el promedio del cuarto trimestre de cada año.

En la grafica 7 se pueden observar algunas anomalías que han traído confusión con las cifras publicadas sobre desempleo en el país.

Se pueden analizar dos aspectos importantes: 1. el número de ocupados tuvo un crecimiento casi nulo ya que durante el periodo 2001-2006, se pasó de 17.241.400 a 17.667.878, es decir, sólo se crearon 426.478 empleos, un crecimiento del 2.47% en 5 años. Adicional a esto, mientras hubo desplome del número de ocupados durante el segundo semestre de 2006, la PEA también empezó a caer lo cual es contrario a la lógica del mercado en un periodo tan corto, igualmente, para este periodo, la PET creció en 3.494.652 personas, la PEI en 3.564.068 y la PEA disminuyó en 69.419.

Cuadro 11

Salario mínimo real y desempleo en algunos países suramericanos

Países	Variación % del Salario Mínimo Real (2000-2007)	Tasa Desempleo año 2007
<i>Argentina</i>	119	8.5
<i>Brasil</i>	55	9.3
<i>Colombia</i>	9	11.4
<i>Ecuador</i>	35	7.4
<i>Perú</i>	11	8.4
<i>Uruguay</i>	59	9.6
<i>Venezuela</i>	14	8.3

Fuente: datos calculados por los autores con base en estadísticas de la CEPAL.

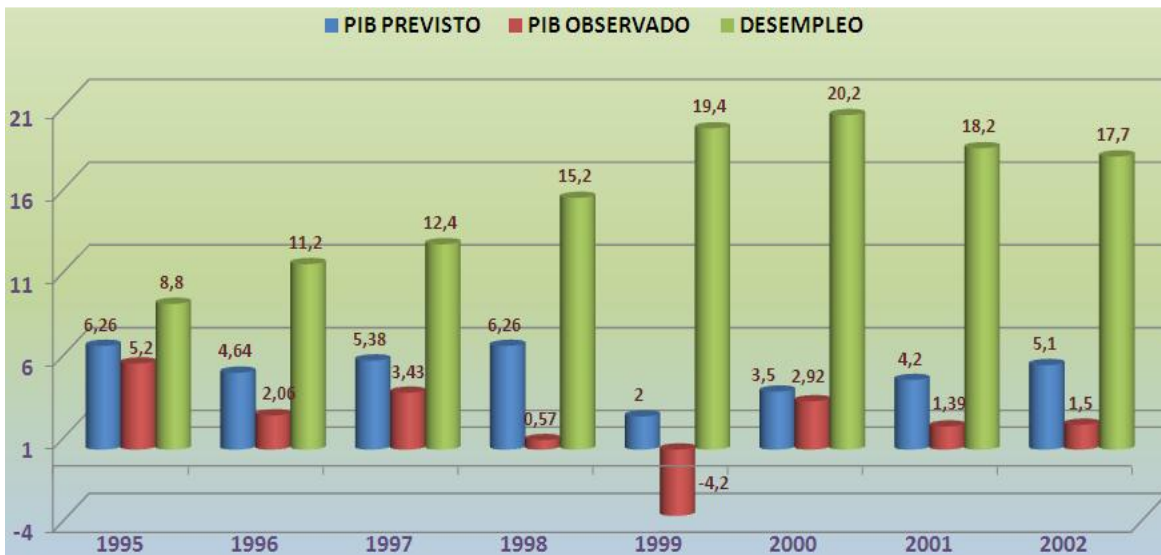
El cuadro 11 muestra las cifras de la evolución en salario mínimo real y tasa de desempleo para algunos países de la región. Observando las cifras se encuentran situaciones contrarias a las planteadas por las políticas laborales implementadas en Colombia durante los últimos 16 años, pues, la reforma laboral hecha mediante la ley 789 de 2002 buscaba un aumento significativo en el nivel de empleo para Colombia, pero para el año 2007 muestra la tasa más alta de desempleo de la

región; de la misma manera, la variación porcentual del salario mínimo real fue la más baja para los países de la región.

El siguiente gráfico evidencia que los problemas de empleo y crecimiento económico han sido constantes desde el mismo inicio de las reformas.

Gráfico 8

PIB previsto, PIB observado y desempleo 1995-2002



Fuente: DANE Desempleo, Colmenares (2003) PIB previsto y observado.

CONCLUSIONES

La teoría económica clásica y la keynesiana difieren en aspectos importantes en su caracterización del mercado laboral. La primera enfatiza en la flexibilización del salario para lograr un efecto positivo del empleo, por lo que éste, y la tasa salarial, se determinan simultáneamente con todos los demás precios y usos de los factores de la economía por las fuerzas de la demanda y la oferta. La teoría keynesiana se estructura a partir de la idea de que los salarios o precios nominales no se ajustan automáticamente para conservar el equilibrio del mercado laboral, por lo tanto, sostiene que la causa principal del desempleo se encuentra en la insuficiencia de la demanda agregada determinante del nivel de ingreso nacional.

Después de la crisis de 1929, el contexto económico mundial ve cómo los conceptos imperantes hasta la fecha se desmoronan. El abandono del patrón oro por parte de países como Inglaterra y Estados Unidos marca el fin de la ideología económica clásica. Conceptos como la mano invisible en la economía y los beneficios simétricos del libre comercio son cambiados por teorías donde el Estado juega un papel importante como regulador de los procesos económicos de los países.

El discurso político dominante en Colombia durante los años comprendidos entre 1930 y 1946, con especial relevancia en el campo económico, estuvo marcado por la búsqueda de legitimación de las instituciones, lo que constituye el punto inicial de la incorporación, en los temas de gobierno, de la solidaridad social con un alto componente ético como factor importante en el desarrollo económico del país.

El mercado laboral constituye un factor muy importante que afecta directamente el crecimiento económico y el bienestar de la población. La política económica presta especial atención en disminuir las cifras de desempleo y en atenuar los efectos negativos de éste para la economía de un país. Basado en los lineamientos de la teoría keynesiana, durante la República Liberal (1930-1946) se buscó el

incremento de la demanda agregada a través de la reforma laboral más ambiciosa en la historia de Colombia (Ocampo, 2007), cuyos elementos básicos continúan regulando las relaciones obrero-patronales actualmente. Medidas como la jubilación de los empleados públicos, auxilio por enfermedad, jornadas laborales de ocho horas, vacaciones remuneradas, descanso dominical remunerado, auxilio de cesantía, medidas de protección a la infancia, normas sobre accidentes de trabajo y seguros de vida, lograron una mayor protección al trabajador junto con el respeto de sus derechos. Dichas medidas marcan una pauta en cuanto a bienestar laboral se refiere, integrando legalmente de esta manera temas que con anterioridad sólo se habían tocado de manera tangencial, tales como: seguridad social, derecho a sindicalización, contratación colectiva y períodos de descanso remunerados.

Las reformas laborales adoptadas durante la República Liberal lograron que la tasa media de crecimiento anual entre 1933 y 1938 fuera de 10.8%, manteniéndose constante y con tendencia creciente (González, 1973). De la misma manera, de acuerdo con las estadísticas del Banco de la República (2000), a partir de 1949, y hasta 1964, las políticas implementadas generaron un incremento sostenido en el salario real de los trabajadores, lo que a su vez, en concordancia con la teoría económica keynesiana, permitió un crecimiento del Producto Interno Bruto.

En el período de tiempo 1930-1946 se consolida el proceso de industrialización de la economía colombiana, apoyada con medidas como la libertad de mano de obra, redistribución del ingreso, reorientación del gasto público, contratación colectiva y fomento de la organización sindical. El porcentaje de la fuerza laboral en las plantas manufactureras con más de cinco empleados ve cómo después de 1940 se incrementa hasta alcanzar el 47% del empleo total de la industria. Ello es acorde con las medidas que impulsaron la industria colombiana para no ser grandes damnificados de la Segunda Guerra Mundial.

El periodo comprendido entre 1990 y 2006 estuvo caracterizado por dos etapas de la economía colombiana: en la primera, de 1990 a 2002, se dio inicio a la reforma del código sustantivo del trabajo, por medio de la ley 50 de 1990, con el cual los costos laborales disminuyeron y se flexibilizó la contratación. Este primer periodo estuvo en el medio de un auge económico mundial hasta 1997 cuando la recesión asiática comenzó a contagiar a las diferentes regiones del mundo incluida Latinoamérica.

Los resultados obtenidos por la flexibilización laboral no fueron positivos. El crecimiento económico presentado durante este periodo es bastante pobre para lo que se pudo haber logrado, pues, como se puede observar en el gráfico 8 del presente trabajo investigativo, durante 1995-1998, fue de tan solo 2.80% y para el periodo 1999-2002 fue de 0.36%. Si las estimaciones realizadas por los gobiernos hasta 2002 se hubieran dado, la cifra del PIB hubiera sido de \$ 97.212.4 millones, sin embargo, para esta fecha, sólo se registró un PIB de \$ 76.524.8 millones, es decir un 22% menos de lo que se debió haber generado. Hay que resaltar que desde 1960 Colombia venía registrando un crecimiento económico promedio anual entre el 4% y 6% anual.

En esta primera etapa, aún antes de que se presentara la recesión de 1999, el desempleo presentó niveles muy altos. En 1995 la tasa de desempleo era de 8.8% y para 1998 está ya llegando a 15.2% esto es un incremento del 72%. Los años posteriores fueron aún peores debido a la situación económica mundial, y aun después de ésta el desempleo se mantuvo por encima del 15%.

El periodo 2002-2006 se caracterizó por el fuerte crecimiento económico internacional, el auge de importaciones de Venezuela hacia Colombia y la gran demanda internacional de materias primas que generaron altas inversiones e ingresos en estos sectores para el país.

Si bien en el aspecto de crecimiento económico se evidencia una recuperación entre el 2002-2006, no es posible establecer que esto haya sido producto de las reformas laborales, pues independientemente de la política económica del país, en

algunos países de la región los salarios tuvieron una dinámica diferente y los incrementos en el PIB per cápita fueron mayores presentando, a su vez, tasa de desempleo inferiores.

Aunque en este periodo las tasas de crecimiento económico fueron positivas, estas no se reflejaron en el incremento en el número de ocupados. Entre 2001 y 2006 el número de ocupados creció a una tasa de promedio anual de 0.58%, en 2001 había 17.241.000 ocupados y para el mismo periodo del año 2006 había 17.667.878, es decir sólo se generaron 426.478 empleos lo que representa un incremento de sólo 2.47% en 5 años.

Los efectos esperados por las políticas laborales adoptadas durante el período 1990-2006 no cumplieron con los objetivos del gobierno. Colmenares (2002) señala que los empresarios, en una encuesta realizada en 2002, ya habían visto la debilidad presentada de la demanda interna durante los últimos años. El 32.5% de estos señalaban que el mayor problema para su desempeño era la baja demanda interna y solo 22.6% opinó que era la inseguridad.

En definitiva, la investigación nos permite concluir que las medidas económicas de incremento salarial y mejoras prestacionales impulsadas en el periodo 1930-1946, se vieron acompañadas por crecimiento económico y niveles de empleo favorables, para este periodo y años siguientes. En contraste, las reformas estructurales, o políticas de corte neoclásico implementadas entre 1990 y 2006, que buscaron desmontar algunas características del estado de bienestar con flexibilización laboral y retrocesos en las condiciones laborales, salariales y prestacionales, mostraron como efecto un pobre crecimiento económico que en promedio no alcanzó el 3.0%, un desempleo cercano al 15% y un incremento en la severidad de la pobreza y la indigencia. Por tanto, Colombia se erige como el país que puede tomar dos momentos históricos para demostrar que es falsa la hipótesis neoclásica según la cual existe una relación inversa entre salarios (de manera general costos salariales) y el crecimiento y empleo en la economía.

BIBLIOGRAFÍA

- Aragón, Efraín. *Estado, Política Económica y Social en Colombia 1990-2002: Un modelo singular en América Latina*. Universidad Santiago de Cali. 2003.
- Arcos, Oscar. *Políticas Sociales en Colombia 1980-2000*. Ediciones Antropos Ltda. Bogotá. 2002.
- Arrubla, Mario. *Estudios sobre el subdesarrollo colombiano*. Editorial oveja negra. Medellín. 1969.
- Banco de la República. *Principales indicadores económicos 1923-1997*. Bogotá. 2000.
- Bejarano, Jesús. *Colombia hoy*. Edición 8. Bogotá. 1982
- Bejarano, Jesús. *Historia económica y desarrollo. La historiografía económica sobre los Siglos XIX y XX en Colombia*. CEREC. Santafé de Bogotá. 1994
- Blanchard, Olivier. *Macroeconomía*. Pearson Educación S.A. Madrid, España. 2006.
- Carrasquilla, Tomás. *Ajuste fiscal y actividad económica*. FEDESARROLLO. 1999
- Carrasquilla, Tomás. *Estancamiento: Colombia en el mundo 1999-2002*. Contraloría General de la Nación. 2002
- Cepal-Dane. *El desarrollo económico de Colombia*.
- Colmenares, Julio. *Colombia: crisis del crecimiento económico*. Universidad Autónoma de Colombia Economía y Desarrollo Volumen 2 Numero 2. 2003.
- Daza Roa, Álvaro. *Los modelos del sistema Keynesiano y del sistema clásico*. Revista del Banco de la República No. 404 páginas 719-724 y 405 páginas 859-864. 1961.
- Dornbusch, Starz. *Macroeconomía*. Editorial Mc Graw Hill, octava edición. 2002.

Drake, Paul. *La danza de los millones en Colombia* en: Revista Contraloría General de la República. Número 298. Bogotá. 2003.

Eastman, Jorge Mario. *Alfonso López Pumarejo, obras selectas*. Cámara de Representantes. Bogotá. 1985.

Echavarría, Juan José y Zodrow, George R. *Bases para un reforma tributaria estructural en Colombia*. Banco de la República, FEDESARROLLO Paginas 275-311. 2006.

Ekelund, Robert. *Historia de la teoría económica y su método*. Mc Graw Hill. Madrid. 1992

Fernández Riva, Javier. *Modelos clásico y keynesiano*. Centro de Estudios sobre desarrollo económico CEDE. Facultad de Economía Universidad de los Andes. Bogotá. 1996.

Giraldo, Álvaro, Quevedo, Ruth y Perilla, Marisol. *Crisis del modelo neoliberal y desigualdad en Colombia: dos décadas de políticas públicas*. Ediciones desde abajo. Bogotá 2009.

Giraldo, César. *Estado y hacienda pública en Colombia. 1934-1990*. Contraloría General de la República. Colombia. 1994.

González, Camilo. *La industria en 1945*. Mecnografiado. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 1973.

González, Jorge. *“La revolución liberal Ni Siquiera ha llegado a Colombia”, en Ocampo, José., Historia de las ideas Políticas en Colombia. De la Independencia Hasta Nuestros Días*. Ediciones Taurus. Bogotá. 2008.

Hommes, Rudolf y Montenegro, Santiago. *Una apertura hacia el futuro. Balance económico 1990-1994 - Cesar Gaviria Trujillo*. Ministerio de Hacienda. Departamento Nacional de Planeación. 1995.

Hombres, Rudolf y Umaña, Marcela. *Colombia en los próximos veinte años. El país que queremos*. Archivos de economía DNP. 03 de marzo del 2005.

Isaza, Jairo y Rendón, Jaime. *Guía metodológica para la formulación y presentación de proyectos de investigación*. Facultad de Economía Universidad de la Salle Centro de Investigaciones de Economía Social (CIDES). Bogotá. 2005.

Junguito, Roberto y Rincón, Hernán. “*La Política Fiscal En El Siglo XX En Colombia*”, en Urrutia, Miguel y Robinson, James. *Economía Colombiana del siglo XX Un análisis cuantitativo*. Fondo de Cultura Económica y Banco de la República. Bogotá. 2007.

Kalmanovitz, Salomon y González Camilo. *Consideraciones metodológicas para el estudio de la economía colombiana*. Bogotá. 1972.

Kalmanovitz, Salomon. *Colombia Hoy*. Banco de la República. 14 Edición. Bogotá. 1991.

Kalmanovitz, Salomon. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Grupo editorial Norma. Bogotá. 2001.

Kalmanovitz, Salomon. *Economía y Nación. Una breve historia de Colombia*. Editorial Norma. Bogotá. 2003.

Kalmanovitz, Salomón. *Ensayos sobre Banca Central en Colombia Comportamiento, Independencia e Historia*. Editorial Norma. Bogotá. 2003.

Keynes, John Maynard. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica, Bogota. 1981.

López, Hugo y Lasso, Francisco. *Salario mínimo, salario medio y empleo asalariado privado en Colombia*. Banco de la República. Bogotá. 2007.

MCgreevey, William Paul. *Historia económica de Colombia 1845-1930*. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá. 1975.

Mochón, Francisco. *Introducción a la Macroeconomía*. Editorial Mc Graw Hill, tercera edición. Madrid, España. 2005.

Moncayo, Víctor y Rojas Fernando. *Luchas obreras y política laboral en Colombia*. Editorial la Carreta. Bogotá. 1978.

Montoya, Carlos Alberto. *Modelos y políticas de desarrollo en Colombia*. Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, Segunda edición. 2003.

Ocampo, José. *Colombia: su transformación socioeconómica 1930-2006. Reflexiones para un futuro mejor*. En *Revista javeriana* No. 748. Bogotá, Colombia. 2008.

Ocampo, José. *De Keynes al análisis post-keynesiano*. *Desarrollo y sociedad* No. 9, páginas 19-53. Septiembre 1982.

Ocampo, José. *Historia económica de Colombia*. Editorial Planeta. Bogotá. 2007.

Orjuela, Luis Javier. *Tensión entre tradición y modernidad*. En *Historia de las ideas políticas en Colombia*. Editorial taurus. Bogotá. 2008.

Palacios, Marco. *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*. Grupo editorial Norma. Bogotá. 2002.

Pecaut, Daniel. *Política y sindicalismo en Colombia*. Ediciones culturales La Carreta. Segunda edición. Bogotá. 1982.

Sachs, Jeffrey y Larraín, Felipe. *Macroeconomía en la economía global*. Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México. 1994.

Sánchez, Fabio y Espinosa, *Impuestos y Reformas Tributarias en Colombia, 1980-2003*. Documentos CEDE. 2005.

Seidel, Robert. *American Reformers Abroad: The Kemmerer Mission in South America, 1923-1931*. En *The journal of Economic History*, vol. XXXII, No. 2, junio. 1972.

Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México. Fondo de Cultura Económica. 1981.

Tirado Mejía, Álvaro. *Introducción a la historia económica de Colombia*. Dirección de divulgación cultural. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 1974.

Todaro, Michael. *Economía para un mundo en desarrollo. Introducción a los principios, problemas y políticas para el desarrollo*. Fondo de cultura económica. México D.F. 1982.

Urrutia, Miguel. *Historia del sindicalismo en Colombia*. Universidad de los Andes. Bogotá. 1969.

Urrutia, Miguel y Arrubla Mario. *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*. Dirección de divulgación cultural. Universidad Nacional de Colombia. 1974.

Wogart, Jean. *Industrialization in Colombia. Policies, Patterns, Perspectives*, en Kieler Studien, Número 153. 1978.