

January 2001

## Un grave problema social: el desempleo y el seguro de desempleo

Mauricio Fernández Fernández

*Universidad de La Salle, Bogotá, revista\_uls@lasalle.edu.co*

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

---

### Citación recomendada

Fernández Fernández, M. (2001). Un grave problema social: el desempleo y el seguro de desempleo. *Revista de la Universidad de La Salle*, (32), 25-34.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Revista de la Universidad de La Salle* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

# UN GRAVE PROBLEMA SOCIAL: “EL DESEMPLEO Y EL SEGURO DE DESEMPLEO”

---

**Mauricio Fernández Fernández**

*Decano de la Facultad de Economía  
de la Universidad de La Salle  
Economista, con estudios de postgrado  
en Ingeniería Industrial*

*El desempleo se ha convertido en uno de los más graves problemas que enfrenta la sociedad colombiana, contra el que se deben implementar soluciones que lo minimicen, para asegurar la estabilidad del sistema económico.*

*Para corregir el fenómeno se proponen cuatro fórmulas fáciles de aplicar, si se toma la decisión política: impulsar la vivienda de interés social, proteger el sector agropecuario, extender la jornada laboral y facilitar la capitalización de las empresas, con el fin de reducir sus costos financieros.*

*Finalmente, se propone la creación del seguro de desempleo, financiado con aportes provenientes de los sueldos, pensiones y honorarios que reciban personas naturales. La administración del sistema sería a través de un grupo de sociedades fiduciarias.*



**D**urante los últimos cinco años, mes a mes, se ha presentado un crecimiento en el número de personas con la intención de trabajar para atender sus necesidades insatisfechas, sin que puedan obtener una respuesta de la sociedad, que alivie su demanda por puestos laborales o les ofrezca otra solución alternativa que les permita al menos cubrir parte de sus necesidades básicas. Parecería que existiera una total indiferencia social, puesto que el Estado, así como las personas, la empresa privada, los sindicatos, las universidades y demás, se han negado a ofrecer una solución al problema, o al menos no han sido activos para poner en operación las estrategias que contribuyan a reducir el impacto de la situación.

## **ORIGEN DEL PROBLEMA**

El origen del desempleo puede ser múltiple, y en nuestro sentir la situación actual era previsible, así no se esperaran niveles de desempleo como los registrados recientemente. Dentro de las causas podríamos citar, entre otras, las siguientes:

1. El mantener durante buena parte de la década del noventa una tasa de cambio real del peso frente al dólar, revaluada. Esta situación coincidió con el proceso de apertura, que necesariamente exigió al sector productivo desarrollar una actividad eficiente para competir con los bienes y servicios, tanto en el mercado interno como en el externo. En el interior, por cuanto los productos extranjeros podían, como en efecto sucedió, desplazar del mercado a los nacionales; y en el nivel externo, para poder mantenerse en los mercados, pues cada día la competencia de otros países

constituyó una amenaza para las exportaciones nacionales. Una parte del sector industrial entendió el desafío y desarrolló estrategias que permitieron incrementar la productividad, no obstante lo adverso de la tasa de cambio; pero la otra no lo supo comprender y perdió el mercado. En uno y otro caso hubo una reducción del volumen de empleo. En el primero porque menos personas generaban el mismo volumen de producción (mayor eficiencia), y en el segundo por cuanto desapareció la actividad productiva.

2. La estrategia de apertura no contempló la protección adecuada del sector agropecuario a través del mecanismo de tasa de cambio real, o al menos de equilibrio, y de subsidios que son usados por otros países, en especial para aquellos cultivos intensivos en mano de obra, orientados al consumo interno. Esto hubiera evitado la presencia de productos externos y el proceso migratorio de la población campesina hacia las ciudades, presionando el incremento de la oferta

laboral. Desde luego, habría menor desempleo si la situación de guerra no involucrara las áreas de cultivo, desplazando una población superior a los 300 mil campesinos.

3. El incremento de la tasa de participación laboral<sup>1</sup>, producto principalmente de dos fenómenos:

a. La deserción escolar en los diferentes niveles del proceso educativo (primaria, secundaria, universitaria)

b. El desplazamiento del campo hacia las ciudades por la guerra, junto con la desaparición de cultivos por lo expresado en el literal anterior.

4. La crisis del sector de la construcción que se origina por el hecho de haber vinculado el valor del UPAC al comportamiento de la DTF, generó en el período 93-98 la presencia de un desequilibrio entre el crecimiento del valor del UPAC frente al registrado en los sueldos (ingreso), con lo cual se fracturó el sistema de financiación de vivienda, ya que generó, en la sociedad, temor a la adquisición de vivienda y en consecuencia una menor demanda por este tipo de bienes. Esto determinó la reducción de la actividad, con más de mil personas cesantes de manera directa.

## **ESTRATEGIAS CONTRA EL DESEMPLEO**

Ante este panorama es necesario dar respuestas que permitan corregir la situación, pues de lo contrario pasarán muchos años antes de lograr tasas de desempleo inferiores al 10%. Por ello, ante el diagnóstico anterior, consideramos que la política orientada a la generación de empleo debe enmarcarse dentro de los siguientes lineamientos:

<sup>1</sup> La tasa de participación laboral es el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que tiene la intención de trabajar.

*El origen del desempleo puede ser múltiple, y en nuestro sentir la situación actual era previsible, así no se esperaran niveles de desempleo como los registrados recientemente.*

1. Permitir la recuperación de las empresas del sector industrial para generar un volumen de empleo significativo. Para ello es necesario crear condiciones que incidan en su eficiencia (menores costos) y así puedan producir bienes que compitan, en términos de calidad y precio, con los que provienen o se ofrecen en el exterior. No se trata de cerrar la economía a través de la limitación de importaciones, pero sí de ofrecer condiciones que realmente estimulen el desarrollo empresarial. Por ello se podría pensar en:

- a. Fortalecimiento de las líneas de crédito para la capitalización de empresas. Esto con el fin de lograr una estructura de financiación menos costosa, e inclusive modificar las regulaciones del sector financiero, con el objeto de permitir a los bancos capitalizar parte de sus acreencias, sin la obligación de liquidar tales aportes de capital en el corto plazo, pues podrían ser permanentes. Tales aportes estarían limitados al 15% del patrimonio técnico de cada entidad bancaria y los receptores serían empresas del sector industrial, sin importar su tamaño.

- b. El establecimiento de mecanismos que abaraten los costos de producción para hacer más competitiva la actividad que se desarrolla en el sector industrial. Dentro de las posibilidades que existen para ello, se pueden considerar entre otras:

- i. La reducción de los costos laborales en lo que son contribuciones parafiscales y horas extras y dominicales, junto con la posibilidad de contratar personas dentro del esquema de salario integral sin importar el nivel de su asignación.

- ii. El aumento de la jornada laboral semanal en 10 horas. Así esto suene extraño, se trata de reducir los costos con el fin de alcanzar un

*Es necesario dar respuestas que permitan corregir la situación, pues de lo contrario pasarán muchos años antes de lograr tasas de desempleo inferiores al 10%.*

producto más competitivo en el mercado. El incremento de la participación en el mercado debe generar la vinculación de nuevas personas a la actividad productiva.

10% del precio en el mercado internacional. El subsidio o el precio de sustentación también podría ser sustituido por el establecimiento de un arancel efectivo de este nivel, es decir 10%.

Conviene señalar que una y otra medida están encaminadas a reducir el costo laboral para alcanzar esa competitividad que permitiría el resurgimiento de la empresa, tanto en el mercado nacional como en el mercado externo, y por ello el mecanismo estaría acompañado de una reducción de costos en la estructura financiera de las empresas.

2. El establecimiento de subsidios a la producción de bienes agrícolas, para la venta en el mercado nacional, siempre y cuando los mismos no se destinen a la exportación; esto con el fin de evitar problemas con el marco regulatorio de la Organización Mundial del Comercio, OMC. En la práctica, se trata de volver a la fijación de precios de sustentación para los productos agrícolas destinados al consumo interno y, sustentados en niveles que sin asegurar una excesiva rentabilidad al agricultor, den garantía de un ingreso mínimo si se produce en condiciones de competencia frente al mercado internacional. Por ello se podría pensar que en ningún caso el precio de sustentación fuera superior al

3. Garantizar a los diferentes agentes económicos que la tasa de cambio se mantendrá, en términos reales, en un nivel no inferior al registrado en diciembre 31 de 2000, con lo que se estimula el desarrollo de actividades tendientes a conquistar mercados externos. Ello contribuiría con la creación y crecimiento de industrias y cultivos orientados a la exportación, con la consecuente generación de empleo. Para lograr un efecto positivo se debería asegurar a las empresas o personas naturales el mantenimiento de la tasa de cambio en los términos antes señalados, con lo cual se da plena estabilidad en ésta, frente a uno de los factores de incertidumbre que normalmente debe enfrentar quien se orienta hacia el mercado externo.

Desarrollar un programa masivo de construcción de vivienda de interés social, actividad generadora de un importante volumen de empleo. Dentro de esta óptica se propone que se le garantice al sistema financiero, mediante aval que otorgue el Gobierno Nacional, la totalidad de los créditos concedidos a los constructores para desarrollar VIS, de tal forma que la responsabilidad de las instituciones

*Las estrategias planteadas para la creación de empleo posiblemente no tengan un impulso inmediato, pero sí cambian la perspectiva de crecimiento económico, de tal forma que debe presentarse un efecto muy positivo sobre las tasas de desempleo que registra el país.*

bancarias radicarán en una adecuada supervisión de la utilización, de acuerdo con los fines previstos, de los recursos entregados a los constructores al efectuarse la operación de crédito. El Gobierno, igualmente, avalará las operaciones de crédito individual que hagan las instituciones bancarias con los compradores de vivienda de interés social, exigiéndole a los bancos una adecuada gestión de cobro y de evaluación del riesgo. Es posible establecer un subsidio a la tasa de interés, con el objeto de reducir el valor de la cuota mensual que deben cancelar los compradores de VIS. El despegue de la actividad constructora debe influenciar positivamente a otros sectores económicos y generar una demanda de trabajadores no calificados superior a las 300 mil personas.

Las estrategias planteadas para la creación de empleo posiblemente no tengan un impulso inmediato, pero sí cambian la perspectiva de crecimiento económico, de tal forma que antes de doce meses, luego de su implementación, debe presentarse un efecto muy positivo sobre las tasas de desempleo que registra el país, rompiéndose el círculo vicioso que nos impide mirar con optimismo el futuro, con respecto a este tema de tanta importancia social.

Simultáneamente, con las estrategias mencionadas para la generación de empleo, se debe pensar en estructurar un seguro de desempleo que alivie el problema social de tantas personas. Dentro del principio de solidaridad social resulta apenas obvio, como ocurre en todas las catástrofes, y ésta es una de ellas.

Aquellas personas que tienen mucho o poco deben colaborar con quienes la situación les niega un nivel mínimo de ingresos. Lo difícil de un seguro de desempleo es el establecimiento de una fuente de ingresos que de ninguna manera signifique una carga fiscal adicional para las deterioradas finanzas públicas. Por ello hemos considerado la expedición de una ley que establezca una contribución

permanente de todas aquellas personas naturales que reciben un ingreso, bien sea por salarios, pensión u honorarios, para crear un fondo de seguro de desempleo. Contra éste se cancelaría a las personas beneficiadas, en los términos que se definen más adelante, un ingreso mensual no superior al 75% del salario mínimo mensual vigente.

La contribución de cada persona estaría en función de la tabla 1.

Nivel de ingresos mensual por sueldo, pensión o por pago de honorarios	%Aporte mensual o por pago
Hasta de dos salarios mínimos	2%
Más de dos salarios mínimos y menos de cuatro	3%
Más de cuatro salarios mínimos y menos de seis	4%
Más de seis salarios mínimos y menos de ocho	5%
Más de ocho salarios mínimos	6%

Tabla 1. Contribución por persona al seguro de desempleo, de acuerdo con sus ingresos.

Esta contribución permitiría generar ingresos al “Fondo de Desempleo” superiores a \$126.600 millones<sup>2</sup> mensuales, los cuales serían administrados por un grupo de fiduciarias que se encargarían de cancelar a los desempleados la suma respectiva, previendo que los recaudos se harían a través de las cajas de compensación familiar que operan en el país.

Las contribuciones serían efectuadas por los empleados, pensionados y beneficiarios de los honorarios, si se trata de personas naturales, pero no habría participación de aportes de las empresas, para no aumentar los costos laborales.

<sup>2</sup> El estimativo se basa en los pagos de sueldos sobre los cuales se efectúan aportes a las cajas de compensación familiar, que ascienden a \$2.4 billones, según Asocajas. Dicho valor se incrementa en un 50% por pensiones y honorarios pagados a personas naturales, para una base de aportes de \$3.6 billones. Se asume que el 75% devenga menos de dos SMLM, el 8% menos de 4, el 7% menos de 6, el 6% menos de 8 y el 4% mas de 8 SMLM.

Los beneficiarios del pago del seguro de desempleo serían aquellas personas que reúnan las siguientes condiciones:

• Haber efectuado aportes a la seguridad social (salud y pensión) en los últimos cinco años al menos por seis meses consecutivos y presentar certificación de la última vinculación laboral registrada, en donde se señala que su retiro no obedeció a razones de mala conducta.

• Presentar declaración juramentada en la cual manifieste que en las condiciones actuales no se encuentra vinculado laboralmente a ninguna empresa, como tampoco desarrolla actividad productiva independiente y que además es cabeza única de familia; es decir que en el hogar no labora otro miembro.

• No aparecer registrado como aportante durante los últimos dos meses en ninguna entidad de seguridad social.

Las dos primeras condiciones deberán ser atendidas directamente por el beneficiario, en tanto que la tercera la cumplirá la unidad administradora del sistema.

La administración del sistema correrá por cuenta de un grupo de fiduciarias a quienes se les cancelará una suma

que equivale al 0.5% del valor de los pagos que efectúen, y además se comprometerán a administrar los recursos líquidos de que dispongan, de tal forma que percibirán una comisión equivalente al 5% de los rendimientos que obtengan tales recursos. El control de este manejo correrá por cuenta de compañías de auditoría designadas por el Gobierno Nacional, escogidas por sistema de ternas que se presentarán a su consideración y que serán estructuradas así:

- 2 renglones por las diferentes agremiaciones empresariales.
- 1 renglón por las centrales obreras.

El costo de la auditoría sería cubierto con cargo a los rendimientos que se obtengan de la inversión de los recursos y no sería superior al 5% del valor de dichos rendimientos.

Dadas las condiciones y limitantes que se establecen para ofrecer el seguro de desempleo, es de suponer que al mismo no podrán acceder más de un 40% de los desempleados actuales en las ciudades, es decir cerca de 500 mil personas. Esto implica un desembolso por cabeza de familia de aproximadamente \$250.000 mensuales. Otra forma de conseguir la máxima cobertura, es establecer el cociente que resulta de dividir la disponibilidad mensual (\$126.600 millones) entre el valor que se proyecta cancelar por cada seguro de desempleo (\$210.000), lo cual determina que pueden

beneficiarse 600.000 personas. En el Cuadro 1 se presenta un análisis de sensibilidad sobre la cobertura en función del nivel del seguro.

Nivel de Seguro	Número de personas cubiertas
\$ 150.000	840.000
\$ 180.000	700.000
\$ 200.000	625.000
\$ 210.000	600.000
\$ 250.000	505.000

Cuadro 1. Análisis de sensibilidad.

## CONCLUSIONES

Desde luego, aquí se ha presentado una visión muy esquemática del origen del desempleo, análisis que constituye una descripción ajustada, pero no detallada, de los hechos que han derivado en las cifras que registra el país.

El segundo elemento, que es claro, es la responsabilidad que tiene el Estado y la sociedad de proveer soluciones o alivios a este gravísimo problema, ya que de lo contrario la crisis social será mayor y no habrá forma en el futuro de desarrollar estrategias sin incurrir en mayores costos económicos y sociales.

Es necesario ser conscientes que sacrificar un aporte por parte de quienes reciben ingresos no es una decisión fácil, pero dada la magnitud del problema, el esfuerzo inicial permitiría asegurar la estabilidad en el sistema, por cuanto en el futuro se dispondría de un instrumento de justicia y equidad social. Así mismo, generar confianza en el inversionista para la recuperación económica. Por ello es necesario acompañar el seguro de desempleo con el esquema encaminado a crear nuevas fuentes de trabajo,



aplicando las recomendaciones aquí formuladas, desde luego, debidamente elaboradas, pero sin demoras y con la mayor diligencia y decisión política. 📖



*[The following text is extremely faint and illegible due to low contrast and blurring. It appears to be a multi-paragraph document.]*