“ANÁLISIS Y PERSPECTIVA DEL DESEMPLEO EN LOS ÚLTIMOS 12 AÑOS”

Estudio para el

INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO – IEMP

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

INFORME FINAL

Investigadora Principal
Mónica L. Parra Torrado

Asistente de Investigación
Karen del Mar Ortiz Becerra

Coordinación administrativa
Paula Acosta

29 de Julio de 2010

Tabla de contenido

1. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SOCIAL 12
2. PRODUCCIÓN, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD LABORAL 19
2.1 Tendencias de la producción, la productividad y el empleo..... 19
2.2 Tendencias sectoriales de la producción y el empleo..... 23
3. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN TÉRMINOS DE EMPLEO Y NIVEL DE POBREZA..... 28
3.1 Hechos estilizados: el perfil de la población en cuanto a sus características laborales, personales y demográficas. 28
3.2 Caracterización de la pobreza..... 37
4. EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO 44
4.1 Marco institucional..... 44
4.2 La informalidad, resultado de imperfecciones del mercado y la regulación colombiana 55
4.3 Políticas laborales activas..... 62
5. CONCLUSIONES..... 75
6. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA..... 77
7. REFERENCIAS 83
Anexo 1. Glosario Mercado laboral 85
Anexo 2. Notas metodológicas..... 89

RESUMEN EJECUTIVO

Contexto Macroeconómico y Social

En los últimos 12 años Colombia experimentó la mayor crisis de su historia reciente pero también las tasas de crecimiento más altas desde 1978. Después de un período de reformas estructurales y tasas de crecimiento promedio de 4,6%, por encima del promedio de la región, en 1999 el PIB cayó -4.2%, el nivel más bajo de los últimos tiempos. Se pueden nombrar por lo menos tres factores que explican esta situación. Primero, la crisis financiera y cambiaria de los países asiáticos, de Rusia y Brasil y la débil situación de la economía colombiana que experimentaba grandes déficits tanto fiscal como en cuenta corriente. Segundo, las políticas económicas correctivas que aplicaron las distintas autoridades económicas fueron contradictorias entre sí, retardando su efectividad y generando mayor incertidumbre en el sector privado. Tercero, en estos años Colombia atravesaba también una delicada situación política y de orden público que debilitó aún más la confianza de los inversionistas (Parra Torrado, 2001).

A partir del año 2000, la economía comenzó una lenta recuperación y ya en el año 2003 se alcanzaron nuevamente tasas de crecimiento de 4.6%. Esta tendencia favorable continuó por el resto de la década alcanzando en 2007 una tasa de 7.5%, la tasa más alta desde 1978. Sin embargo, en los dos últimos años la economía presentó una desaceleración causada principalmente por la crisis financiera mundial, llegando a una tasa de crecimiento en 2009 cercana al 0%.

En los últimos años Colombia llevó a cabo una serie de reformas y medidas que mejoraron considerablemente la forma de hacer negocios lo que favoreció la inversión y por lo tanto el desempeño de la economía. Entre estas medidas se destacan la disminución en el número de trámites necesarios para comenzar una empresa, la reducción en el trámite para el pago de impuestos, el fortalecimiento a la protección al inversionista, la simplificación de los procesos de licencias de construcción, y la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). A todos estos cambios favorables, se adiciona el incremento en la seguridad y el esfuerzo por mejorar la imagen de Colombia en el exterior como lo reflejan las campañas publicitarias internacionales.

Existe una percepción generalizada de mejoras en el clima de negocios que se refleja en expectativas positivas de inversión que se han traducido en un influjo de inversión extranjera sin precedentes. Al mismo tiempo, se ha observado un crecimiento considerable en la inversión total (pública y privada). No obstante, posiblemente a raíz de la crisis financiera mundial y las expectativas políticas del país, las perspectivas de los empresarios se vieron afectadas desde el 2007 y en 2009 tanto la inversión extranjera directa como la inversión pública y privada disminuyeron.

Además de este auge inversionista, las exportaciones jugaron un papel clave como motor de crecimiento económico, aumentando por encima del 20% durante la segunda

parte de este periodo. No obstante, durante el año 2009 las exportaciones sufrieron una caída dramática, aún mayor a la presentada durante la crisis de finales de los años noventa.

Por otro lado, la inflación en Colombia ha presentado una tendencia decreciente durante los últimos 20 años. En 1991, el Banco de la República recibió el mandato constitucional de reducir la inflación como su objetivo principal. Efectivamente, a comienzos de los años noventa la inflación comenzó una carrera decreciente de niveles cercanos al 32% en 1990 a 17% en 1998. En 1999, la inflación cayó al 9% impulsada en gran parte por la mencionada crisis de fines de los años noventa. A partir de este año, con el abandono de la banda cambiaria, el Banco de la República optó por la política monetaria de inflación objetivo logrando reducirla a 2% en 2009. Vale la pena anotar que en épocas de crisis y de presión inflacionaria, los hogares de ingresos bajos sufren más sus efectos ya que la inflación percibida por estos hogares está principalmente afectada por la inflación de alimentos. Esta situación resulta preocupante a la luz de una inminente crisis mundial de alimentos puesto que las presiones alcistas a sus precios se intensificarán ahondando aún más la desigualdad en el país.

A pesar de que la pobreza ha mostrado una tendencia decreciente, casi la mitad de la población colombiana continúa siendo pobre. Aunque por motivos metodológicos no existe en Colombia una serie de pobreza continua en el tiempo, sí se puede apreciar una tendencia decreciente en los últimos años. En 1998, el 50.3% de la población se consideraba pobre y dos años más tarde, luego de la peor crisis económica de la historia, este porcentaje ascendía a casi el 60% de la población. Con las nuevas encuestas de hogares se ha construido una seria empalmada desde 2002 a 2009 (con excepción de 2006 y 2007); aunque infortunadamente no puede ser comparada con las cifras anteriores por motivos metodológicos. En el año 2002 la pobreza en Colombia era de 53,7%, disminuyendo a 50,3% en el 2005 y, finalmente, a 45,5% en el 2009. Así, parece ser que el dinamismo económico observado durante los últimos años no ha sido suficiente para reducir la pobreza.

La crisis de los años noventa produjo los niveles más bajos de ocupación y los niveles más altos de desempleo en la historia contemporánea pero el dinamismo económico reciente no logró reversar completamente estas cifras. Cabe entonces preguntarse, por qué el efecto del crecimiento económico en el empleo no es simétrico tanto en los malos como en los buenos momentos. Es decir, por qué se observó una caída considerable en la tasa de ocupación en tiempos de crisis pero no se observaron tendencias crecientes importantes en los tiempos de alto crecimiento económico. El desempleo en Colombia comenzó el período con tasas de un dígito (9.8% en 1997) para luego subir a los niveles más altos de la historia reciente (16.8% en 2002). En el año 2003, la tasa de desempleo comienza a ceder gradualmente hasta llegar al 11,2% en 2007 pero vuelve a mostrar una tendencia creciente en los dos años siguientes, reflejando, entre otras cosas, los efectos de la desaceleración económica. Así, pese a las relativamente altas tasas de crecimiento económico de finales

de la década pasada, el desempleo aún sigue por encima de las tasas presentadas a mediados de los años noventa e incluso se consolida como la tasa de desempleo más alta de América Latina. Este punto es de especial interés dado que Colombia se ha visto afectada por la actual crisis en menor magnitud que otros países de la región, lo que hace pensar que el alto desempleo en Colombia lo explican principalmente otros factores más estructurales.

Producción, empleo y productividad laboral

Un crecimiento económico sostenido que se acompaña de generación de más y mejores empleos se traduce en mejores niveles de vida. La efectividad del crecimiento económico en reducir la pobreza depende de la forma como se distribuyen los beneficios en la sociedad. Si el crecimiento económico se acompaña de la creación de empleos de calidad en los distintos sectores económicos su efecto en reducir la pobreza será más contundente. El canal natural por el cual el crecimiento productivo se transfiere a los hogares es el empleo. De hecho, los individuos derivan una parte sustancial de sus ingresos del trabajo que realizan, en especial en el caso de los hogares de bajos ingresos. Por lo tanto, si el crecimiento de la economía se orienta a que una mayor proporción de individuos cuenten con un trabajo digno, mayor será su impacto en las condiciones de vida de la población. Para que esto sea posible, el país debe contar con un mercado laboral cuya estructura de empleo sea favorable de acuerdo con las condiciones del país, los retornos al trabajo sean los adecuados y que permita movilidad tanto de ingresos como de trabajo.

Las variables resultantes del mercado laboral y la política económica, por ejemplo el empleo y los ingresos, juegan un papel fundamental para alcanzar un crecimiento económico que sea compartido por toda la población. Los esfuerzos no solamente se deben enfocar en alcanzar altas y sostenidas tasas de crecimiento económico sino que es necesario que el crecimiento económico se traduzca en más y mejores trabajos, con ingresos adecuados y condiciones más favorables en términos de protección social y movilidad laboral.

Es entonces, de vital importancia entender las relaciones existentes entre el crecimiento económico, los resultados del mercado laboral y las políticas laborales para alcanzar un crecimiento compartido que beneficie a toda la población, y por lo tanto, tenga efectos multiplicadores y sostenidos en el largo plazo.

Durante la crisis económica, el ingreso per cápita disminuyó casi tres veces más que el producto, mientras que su recuperación fue menor cuando la economía registró tasas de crecimiento positivas. Durante la recesión de finales de los años noventa, el valor agregado disminuyó 2.24% mientras que el valor agregado per cápita triplicó tal tasa con una caída de 6.31%. Sin embargo, durante los siguientes periodos, de recuperación y auge, las tasas de crecimiento del valor agregado per cápita fueron inferiores a las del valor agregado total.

Mayores tasas de ocupación durante los tres periodos de análisis no se vieron acompañadas de mejoras en la productividad laboral. Aunque la tasa de ocupación aumentó durante los tres periodos de análisis, la productividad laboral no mejoró sustancialmente y, de hecho, entre 2006 y 2009 disminuyó a pesar de ser un periodo con altas tasas de crecimiento económico

Al hacer la descomposición del crecimiento económico en cambios demográficos, en productividad laboral y en empleo se encuentra que durante las dos primeras partes del periodo analizado la productividad laboral estuvo detrás de los cambios en la producción per cápita, mientras que en los últimos cuatro años la tasa de ocupación fue la que más contribuyó.

Por otro lado, la caracterización sectorial del producto y del empleo permite identificar los sectores económicos que más contribuyeron al crecimiento económico en los últimos doce años. Pese a que, durante la recesión económica de finales de los años noventa, la productividad laboral se vio más deteriorada en el sector de la construcción, seguido por comercio, industria y servicios sociales, fueron éstos últimos y no la construcción los sectores que más contribuyeron a la caída en la productividad laboral agregada.

Adicionalmente, la reasignación de mano de obra de sectores de mayor productividad a otros de menor productividad contribuyó a la caída del ingreso per cápita durante la crisis**.** De esta manera, parte de esta disminución en el empleo por parte de estos sectores de alta productividad fue reasignada a otros sectores económicos con una menor productividad laboral contribuyendo sustancialmente a la profundización de la desaceleración económica y al débil crecimiento en el empleo

El inicio de la reactivación económica se debió en gran medida a la recuperación de la productividad laboral en aquellos sectores más afectados durante la crisis de los años noventa. No obstante, durante la etapa de consolidación del crecimiento económico (2006–2009) fue el componente de empleo el que contribuyó al aumento de la producción per cápita.

A pesar de las ganancias en empleo, la productividad laboral durante los últimos cuatro años se vio deteriorada. Sin embargo, hubo una reasignación laboral intra-sectorial que permitió la reubicación de trabajadores de sectores de menor a mayor productividad.

Caracterización de la población en términos de empleo y nivel de pobreza

Durante la crisis de finales de la década de los noventa la tasa de desempleo se ubicó cerca del 17%, uno de los niveles más altos en la historia reciente. Dicho aumento no se debió únicamente a la pérdida de trabajos existentes, sino a la necesidad de los hogares de conseguir nuevos ingresos para mitigar el riesgo y el impacto de los choques debido a la crisis económica.

Como consecuencia de la recuperación económica, entre 2002 y 2005 el desempleo disminuyó (11.6% en 2005) y la tasa de ocupación aumento. Además la inactividad laboral aumentó, especialmente para las mujeres y jóvenes, personas que durante la crisis tuvieron que salir a ofrecer su trabajo en el mercado laboral. A pesar de los signos de recuperación en el mercado laboral y de una leve disminución en la informalidad, ésta continuó siendo muy alta en comparación con las cifras de la década anterior.

Pese a presentar la tasa de crecimiento más alta en los últimos 30 años, los últimos cuatro años fueron muy desalentadores en términos de resultados en el mercado laboral. La tasa de desempleo presentó una disminución muy leve, siendo una de las más altas de la región, y la calidad del empleo empeoró, pasando de una tasa de informalidad de 37.8% en 2006 a 42.3% en 2009. En razón de lo anterior, es plausible pensar que detrás del pobre desempeño del mercado laboral existen factores estructurales que no permiten la creación de empleo formal y aumentan la segmentación del mercado laboral y que ameritan revisión.

En los últimos años la composición de la población ocupada ha cambiado, pues mientras que a finales de la década de los noventa un poco más del 10% de los trabajadores eran calificados, ahora cerca del 50% de los trabajadores lo son. Aunque esta tendencia es generalizada, los sectores secundario y terciario son los que cuentan con una mayor proporción de trabajadores calificados. Adicional a este cambio, ha ocurrido una redistribución de las posiciones ocupacionales tal que la proporción de trabajadores asalariados ha disminuido dando lugar a un aumento en la proporción de los trabajadores cuenta propia o independientes.

Es de anotar que, aunque durante los últimos años se observa cierta disminución en la pobreza tanto por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como por ingresos, la brecha urbano-rural se amplió considerablemente.

El sector agropecuario, el comercio y los servicios sociales concentran más de la mitad de los trabajadores pobres, sea la pobreza medida por NBI o nivel relativo de ingreso; hecho que amerita atención si se considera que estos mismos sectores concentran más de la mitad del empleo total. Los sectores con mayores tasas de pobreza al interior son el agropecuario, el de minas y la construcción.

El Mercado Laboral Colombiano: La Reforma Laboral de 2002 y el Papel del Salario Mínimo)

Con el fin de contrarrestar los efectos de la crisis económica de finales de los años noventa en el mercado laboral colombiano, el gobierno tomó una serie de medidas contenidas en la Ley 789 de 2002 que tenían por objeto: i) atender las necesidades de las personas desempleadas en el país por medio del aumento de la recolección de dineros provenientes de las contribuciones parafiscales; ii) generar varios estímulos a la creación de empleo fomentando tanto la demanda por trabajo no calificado como la demanda por

empleo de los demás grupos vulnerables de la sociedad; iii) regular el mercado de trabajo para los aprendices, así como la reglamentación del contrato de los mismos e; iv) incentivar la creación de empleo por medio de la flexibilización de los contratos laborales a través de la reducción de los sobrecargos de los dominicales y los festivos, y la ampliación de la jornada laboral.

Los resultados de los estudios que buscan medir el impacto de la reforma laboral de 2002 no son alentadores. Aunque la reforma tuvo un efecto importante en la contratación de aprendices y ayudó a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas, no se encuentran efectos importantes en la generación de empleo ni en la formalidad laboral. De hecho, los empresarios no consideran la reforma como un factor importante en la generación de empleo. Además, la difícil implementación de algunas medidas dispuestas por la Ley 789 de 2002 limitó su alcance. (Gaviria, 2004).

El salario mínimo legal fue constituido en Colombia en el año 1945 y ha sido utilizado de forma continua hasta hoy. Durante los primeros 40 años el salario mínimo fue fijado de acuerdo con el tipo de trabajador, sector o zona. No obstante, desde 1984 se optó por su unificación eliminando cualquier tipo de diferenciación salarial.

En los últimos doce años el salario mínimo ha crecido más que la inflación con la excepción de 2008. Además, buena parte del periodo éste ha crecido por encima del PIB per cápita y la productividad laboral, especialmente en sectores intensivos en mano de obra como manufacturas, construcción, y comercio. Como consecuencia de este desequilibrio, cada vez más trabajadores perciben ingresos laborales inferiores al salario mínimo, siendo los trabajadores independientes los más afectados.

Aunque la discusión sobre la política de salario mínimo es aún un debate abierto, expertos laborales han propuesto diversas medidas para contrarrestar los problemas mencionados. Dentro de éstas se encuentra la diferenciación del salario mínimo por edad y por zona. Ver por ejemplo, Santa Maria et ál. (2010) y López (2010).

El Mercado Laboral Colombiano: la Informalidad, resultado de las imperfecciones del mercado y de la regulación colombiana.

Pese a que a partir de la recuperación de la economía colombiana de la última década se observaron tasas de crecimiento promedio de 4.6%, la informalidad laboral no ha cedido y se mantiene por encima del 55%, según la medición utilizada por el DANE. La informalidad, medida como la proporción de trabajadores cuenta propia dentro del total de ocupados, ha venido creciendo y ya se acerca al 50%.

En Colombia, cerca del 50% de los trabajadores por cuenta propia pertenecientes a los estratos bajos, trabajan bajo esta modalidad por razones de exclusión más que por ser una alternativa para mejorar sus condiciones laborales.

Más de la mitad de los trabajadores cuenta propia se encuentran en el sector de comercio, restaurantes y hoteles, en el sector agropecuario y en los servicios sociales. Los sectores con mayor incidencia de informalidad laboral son transporte, minas, comercio, restaurantes y hoteles, el sector agropecuario y la construcción.

La presencia de rigideces en el mercado laboral asociadas al aumento de los costos no salariales y el salario mínimo, ha fomentado un ajuste del sector formal vía cantidades, aumentando de esta manera el desempleo y la informalidad. Existe un círculo vicioso de la informalidad, difícil de romper y que se profundiza por los incentivos perversos generados con la política social.

El Mercado Laboral Colombiano: Políticas laborales activas

En Colombia existen diversas políticas laborales activas tienen como objetivo aumentar la empleabilidad, especialmente de los menos calificados, disminuir las restricciones a la búsqueda de empleo y proteger los trabajadores más vulnerables en los períodos recesivos. Estas políticas pueden ser clasificadas en tres áreas: capacitación, apoyo al emprendimiento e intermediación laboral.

El área de capacitación incluye el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) y la formación profesional integral y ocupacional .

El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) es un sistema de entrenamiento por competencias que articula e integra los esfuerzos del sector educativo, el sector privado y el gobierno en el diseño e implementación de las políticas de formación para el trabajo.

Dentro de la formación profesional integral y ocupacional se encuentra la formación de trabajadores como técnicos y tecnólogos, como aprendices y en cursos vocacionales o cursos cortos. La formación mediante cursos cortos es la más prevalente y la mayoría de la oferta de formación para el trabajo es gratis. En la zona urbana los grandes proveedores de formación para el trabajo son los empleadores mientras que en la zona rural son el SENA y otras instituciones públicas o privadas.

El SENA ha más que duplicado su oferta de formación para el trabajo, aunque continua ofreciendo mayormente formación complementaria. La participación de la formación titulada del SENA en el Sistema de Educación Superior se ha prácticamente duplicado. El programa de Formación Técnica y Tecnológica (FTyT) del SENA ha tenido un impacto positivo y significativo en algunos aspectos relacionados con las condiciones laborales de sus beneficiarios (Fedesarrollo, 2009).

Los contratos de aprendizaje son un instrumento de política de formación de jóvenes encaminada a aumentar su empleabilidad. Como se mencionó anteriormente, la Ley 789 de 2002 (y sus Decretos reglamentarios 2585 y 933 de 2003) entró a regular el mercado de

trabajo para los aprendices, así como introdujo la reglamentación del contrato de los mismos. Adicionalmente, el decreto 1779 de 2009 aumentó la cuota de aprendices establecida para las empresas y permitió que las empresas con menos de 15 trabajadores pudieran utilizar contratos de aprendizaje de manera voluntaria de acuerdo al tamaño actual de su nómina.

En el área de apoyo a los emprendedores se encuentran el programa Jóvenes Rurales Emprendedores, Jóvenes en Acción, Fondo Emprender, entre otros.

Jóvenes Rurales Emprendedores es un programa de capacitación empresarial del SENA, creado en el marco de la política de generación de empleo durante la primera mitad de la década de los años dos mil, como estrategia para enfrentar el problema de desempleo y baja capacidad ocupacional de jóvenes de escasos recursos en las áreas rurales del país.

Jóvenes en Acción ofrece formación a la población joven que se encuentra desempleada en zonas urbanas y principalmente a los más vulnerables. Este programa ha tenido un impacto positivo sobre los ingresos y la empleabilidad de los beneficiarios (Attanasio et ál., 2008)

El Fondo Emprender fue creado por el gobierno nacional mediante la Ley de la Reforma Laboral (Ley 789 de 2002), bajo la administración del SENA, para financiar proyectos emprendedores desarrollados por aprendices, practicantes universitarios de último año, o por profesionales jóvenes con no más de dos años de experiencia profesional. El Fondo asigna recursos para capital semilla

Adicionalmente, existen otros programas de apoyo a los emprendedores como FOMIPYME, incubadoras de empresas, Mujeres Cabeza de Familia, Oportunidades Rurales, Mujeres Ahorradoras en Acción, Jóvenes con Empresas, entre otros.

Por último, la intermediación laboral es la "actividad organizada encaminada en poner en contacto a oferentes y demandantes de mano de obra dentro del mercado laboral para que mutuamente satisfagan sus necesidades, entendiéndose como oferentes de mano de obra las personas naturales que están en disposición de ofrecer su fuerza de trabajo en el Mercado Laboral y, como demanda de mano de obra, el requerimiento de las diferentes unidades económicas para que sus vacantes sean ocupadas por personas calificadas para el desempeño de las mismas" (Decreto 3115 del 30 de diciembre de 1997).

En Colombia, las primeras actividades documentadas de servicio de empleo ocurrieron a partir de 1948. En 1953 se creó la primera bolsa de empleo, la Bolsa Oficial de Trabajo y se reglamentó la participación del sector privado como intermediarios del mercado laboral (Ministerio de la Protección Social, 2010). En 1989, se delegaron las funciones de intermediación laboral en el SENA y se creó el Servicio Público de Empleo (SEP).

La tasa de colocación del SEP se ha mantenido alrededor del 50%, excepto en el año 2009 cuando llegó a 61%. Adicional al SPE, en Colombia existen otras instituciones

dedicadas a la intermediación laboral, vigiladas por el Ministerio de Trabajo y Protección Social.

En la actualidad, el Ministerio de Protección Social, en cabeza de la Dirección General de Promoción al Trabajo, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, está gestionando un proyecto que tiene como objetivo hacer un diagnóstico de la situación de los operadores, los servicios y los usuarios en todo el país, revisar la normatividad vigente y, principalmente, conceptualizar y diseñar un Sistema Nacional de Intermediación Laboral articulado y funcional en todas las instancias.

Recomendaciones

Como resultado de este trabajo y varias investigaciones realizadas en Fedesarrollo en materia de crecimiento y mercado laboral, se hacen recomendaciones enfocadas a obtener un crecimiento económico sostenido que beneficie a la sociedad con generación de empleo de calidad.

Las recomendaciones se pueden agrupar en tres: a) las relacionadas con la competitividad y la internacionalización de la economía, b) las relacionadas con la política laboral y, por último, c) las relacionadas con la política social. Por supuesto, éstas deben verse en conjunto dada si interrelación tanto en las medidas recomendadas como en los impactos esperados.

Es imprescindible que se tomen medidas con miras a aumentar la competitividad del sector productivo y avanzar en la internacionalización de la economía. Tal y como se ha señalado, las exportaciones han logrado posicionarse como un motor importante de crecimiento. Sin embargo, el estado de internacionalización de la economía es considerablemente bajo teniendo en cuenta los estándares de países de la región, quienes en últimas son los competidores más cercanos de los productos colombianos.

En este contexto, cabe resaltar la situación de estancamiento del sector agropecuario colombiano, en gran parte debido a la sobreprotección de algunos sectores tradicionales y poco competitivos que desincentivan, junto a la baja inversión en ciencia, tecnología e innovación, el surgimiento de sectores nuevos y verdaderamente competitivos.

Con el fin de lograr una mayor competitividad e inserción de Colombia en la economía global, se propone que el país se concentre en tres áreas de acción: i) la búsqueda de nuevos mercados, ii) la eliminación del sesgo exportador y, iii) la superación de obstáculos a la competitividad de la economía colombiana. (Reina, 2010)

Teniendo en cuenta que a pesar del dinamismo económico los resultados del mercado laboral han sido desalentadores. Tal y como se ha expuesto, el desempeño que logró la economía en buena parte del período analizado, sin precedentes desde la década de los setenta, no se tradujo en generación de empleo de calidad. Por el contrario, el

desempleo no cedió y la informalidad alcanzó niveles alarmantes. Esta situación se debe en parte al estancamiento de sectores intensivos en mano de obra como el agropecuario debido a los problemas anteriormente expuestos, pero también, y de forma más general, a los altos costos no laborales y a la rigidez del salario mínimo.

Como lo han demostrado varios académicos, los altos costos no salariales constituyen una barrera para la creación de empleo formal acentuando la segmentación en el mercado laboral. Buena parte de éstos la componen los llamados parafiscales que financian programas del SENA, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar. Fedesarrollo y otros analistas han propuesto reiteradamente el desmonte gradual de los parafiscales con el fin de fomentar la creación de empleo formal. Así, se recomienda una revisión a las fuentes de financiación de instituciones como el SENA, el ICBF y las cajas de compensación familiar. La importancia de los programas del SENA y el ICBF es indudable y se debe garantizar su continuidad por lo que se recomienda que éstos se financien directamente con recursos del presupuesto nacional y así evitar distorsiones en el mercado laboral. Otra alternativa de financiación podría ser utilizar los recursos que el Estado deja de recibir por las deducciones tributarias por compras de activos fijos de las que se benefician las empresas. Por un lado, estas medidas han permitido el abaratamiento del uso del capital en detrimento de la generación de trabajo formal, dado que han aumentado el costo relativo del trabajo con respecto al del capital. Por otro lado, el costo fiscal de los dos instrumentos (parafiscales y subsidios a la inversión) es similar.

Así, la discusión deja claro que no es imposible llegar a un esquema de desmonte de los costos no laborales que promueva el empleo formal sin desfinanciar programas importantes provistos por el SENA y el ICBF. Sin embargo, los hacedores de política tienen que ser extremadamente cuidadosos de no introducir nuevas o peores distorsiones al mercado laboral en un afán de implementar medidas poco efectivas y con menores costos políticos.

En cuanto al salario mínimo, se ha demostrado que en Colombia es relativamente alto y no refleja la verdadera productividad de los trabajadores, por el contrario, en varias ocasiones se ha incrementado por encima de esta. Estas rigideces hacia arriba han contribuido al desempleo y la informalidad. Así, en este documento se hacen algunas recomendaciones con respecto al salario mínimo y la forma como se fija.

Por un lado, se propone definir un salario mínimo para la zona rural y otro para la zona urbana de forma que las diferencias en las productividades de cada zona se vean reflejadas en la remuneración. Asimismo, se propone definir un salario mínimo menor para los jóvenes (menores de 24 años). Como se ha señalado recurrentemente, los jóvenes son los más afectados por las condiciones del mercado laboral colombiano; la incidencia del desempleo y la informalidad en este grupo es considerablemente mayor.

Por otro lado, se recomienda que el aumento del salario mínimo se fije con respecto a la inflación del año inmediatamente anterior y abandonar la práctica de adicionar algunos

puntos porcentuales pos supuestos aumentos en productividad. Se ha demostrado que esta práctica ha llevado a aumentos del salario mínimo por encima de la productividad laboral y del salario medio (también una proxy anterior).

Por último, teniendo en cuenta que el contrato de aprendizaje ha tenido resultados importantes en cuanto a generación de empleo, se recomienda las siguientes modificaciones: ampliar el tiempo del contrato, implementar un salario con incremento gradual hasta alcanzar el salario mínimo al final del contrato, especificar un rango de edad para el cual aplique, y por último, una efectiva coordinación entre el SENA, el sector educativo en general y los empleadores en cuanto a la formación de los aprendices y su colocación. (Santa María et ál., 2010)

Finalmente, ante la existencia de varias políticas laborales activas resulta importante que algunos de estos programas sean revisados y mejorados. Por lo tanto, además de realizar evaluaciones de impacto sobre los resultados de estos programas, se deben avanzar en la realización de evaluaciones costo-beneficio y costo-eficiencia con el fin de tener un panorama completo que incorpore tanto la efectividad del programa como la correcta asignación y gasto de recursos públicos. Por ejemplo, a pesar de los buenos resultados obtenidos en la evaluación de los programas de formación del SENA, algunos estudios aún no publicados obtienen resultados no tan favorables en cuanto a la eficiencia y a los costos comparativos de algunos de sus programas con respecto a los ofrecidos por otras instituciones del mismo nivel.

Para finalizar, se hacen unas recomendaciones relacionadas con la política social pese a que éste no ha sido el tema central del trabajo. Las políticas sociales juegan un papel fundamental en la reducción de la pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Sin embargo, problemas en su diseño o implementación pueden generar incentivos perversos que alimentan distorsiones ya existentes en la economía, por ejemplo, la informalidad laboral y el desempleo. En el documento se mencionó la existencia de un círculo vicioso en el que la financiación de algunos servicios sociales a través de impuestos a la nómina y la pobre focalización de otros programas sociales ha contribuido al aumento de la informalidad.

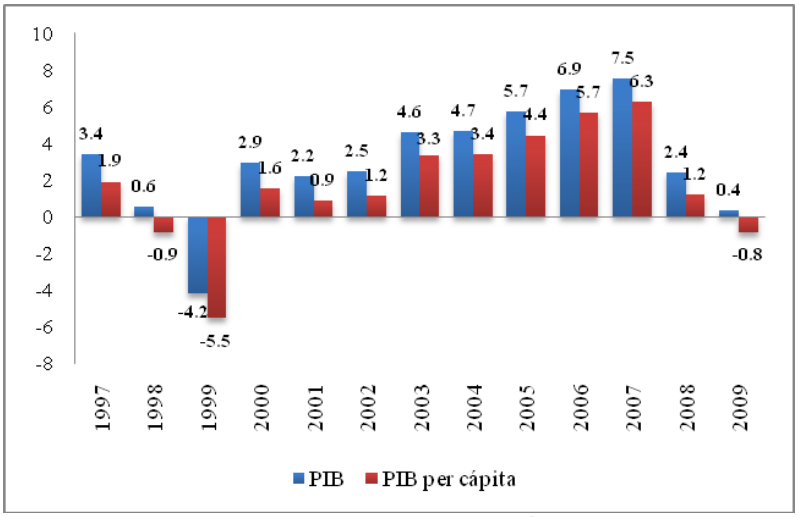
Así, se recomienda, por un lado, mejorar los instrumentos de focalización de los programas sociales para que verdaderamente atiendan las personas en situación de pobreza extrema. Por otro lado, se recomienda que se implementen con urgencia condiciones de salida de todos los programas sociales para que éstos sean programas que realmente ayuden a salir de la pobreza a los hogares y no se conviertan en asistencialismo permanente. Asimismo, es fundamental que los programas sociales se enfoquen en el empoderamiento de las personas para gestionar su propio desarrollo y el gobierno se concentre en proveer las herramientas para que esto sea posible. Por último, como ya se había mencionado anteriormente, se recomienda buscar financiación alternativa a los programas sociales que se financian con la imposición de costos no laborales.

1. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SOCIAL

En los últimos 12 años Colombia experimentó la mayor crisis de su historia reciente pero también las tasas de crecimiento más altas desde 1978. Después de un período de reformas estructurales y tasas de crecimiento promedio de 4,6%, por encima del promedio de la región, el país sufrió la peor crisis de los últimos tiempos. A finales de la década de los noventa, la crisis financiera y cambiaria de los países asiáticos, de Rusia y Brasil afectó considerablemente la economía colombiana que se encontraba ya débil con grandes déficits tanto fiscal como en cuenta corriente. Adicionalmente, las políticas económicas correctivas que aplicaron las distintas autoridades económicas fueron contradictorias entre sí, retardando su efectividad y generando mayor incertidumbre en el sector privado. Además, en estos años Colombia atravesaba también una delicada situación política y de orden público que debilitó aún más la confianza de los inversionistas[1]. Como se observa en el Gráfico 1, en 1999 el PIB cayó -4.2%, el nivel más bajo en la historia reciente.

A partir del año 2000 la economía comenzó una lenta recuperación y ya en el año 2003 se alcanzaron tasas de crecimiento de 4.6%. Esta tendencia favorable continuó por el resto de la década alcanzando en 2007 una tasa de 7.5%, la tasa más alta desde 1978. Sin embargo, en los dos últimos años la economía presentó una desaceleración causada principalmente por la crisis financiera mundial, llegando a una tasa de crecimiento en 2009 cercana al 0%.

Gráfico 1. Tasas de crecimiento del PIB y del PIB Per Cápita
1997 - 2009



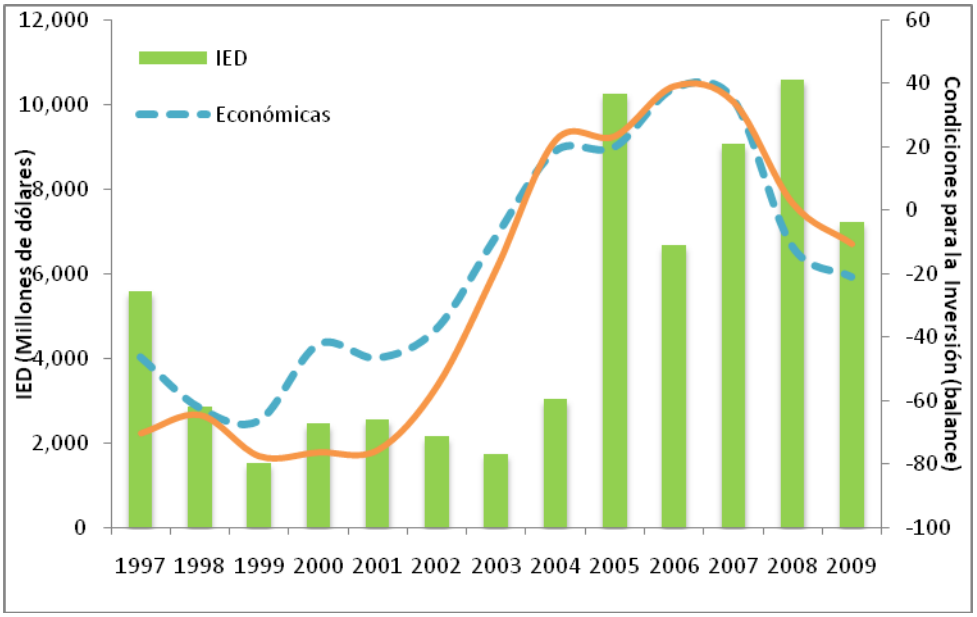
Fuente: Banco de la República

[1] Parra Torrado (2001)

En los últimos años Colombia llevó a cabo una serie de reformas y medidas que mejoraron considerablemente la forma de hacer negocios lo que favoreció la inversión y por lo tanto el desempeño de la economía. Entre algunas de estas medidas se encuentra por ejemplo la disminución en el número de trámites necesarios para comenzar una empresa. Esta medida se ha reflejado en una disminución del tiempo necesario para iniciar una empresa. Mientras que en el 2005 se requería de 42 días ya en 2009 abrir un negocio sólo tomaba 20 días, muy por debajo de países de la región como Venezuela (141 días), Brasil (120), Ecuador (64 días) y Chile (27 días) y sólo por encima de México donde abrir un negocio toma 13 días. (Banco Mundial, 2010) Otras medidas favorables a la inversión han sido la reducción en el trámite para el pago de impuestos, el fortalecimiento a la protección al inversionista, la simplificación de los procesos de licencias de construcción, y la creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) por medio de la cual los empresarios pueden realizar sus operaciones de comercio exterior virtualmente. A todos estos cambios favorables, se adiciona el incremento en la seguridad y el esfuerzo por mejorar la imagen de Colombia en el exterior como lo reflejan las campañas publicitarias internacionales.

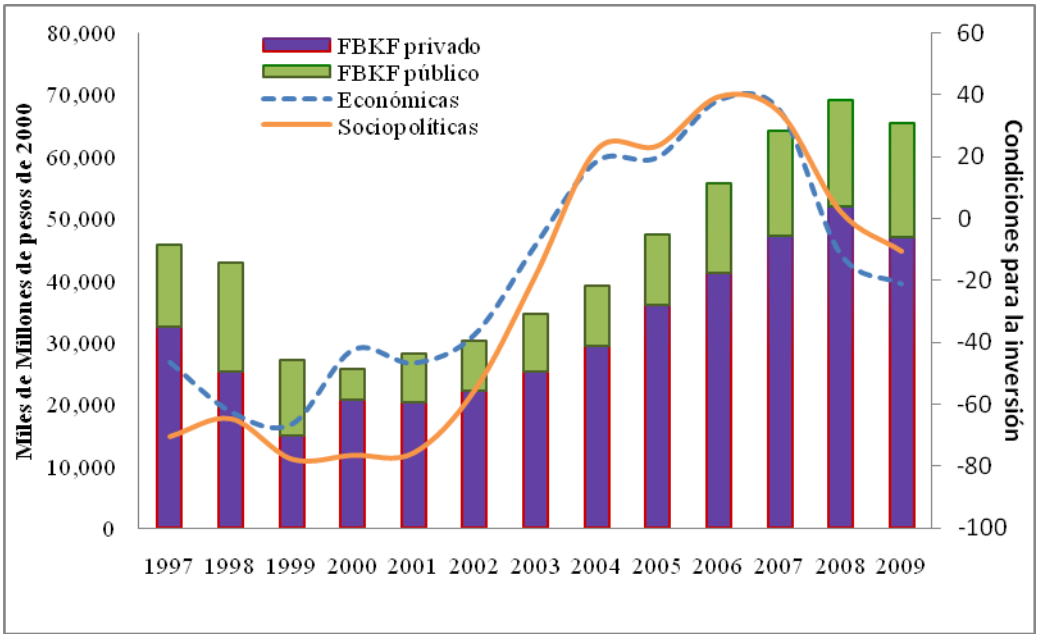
Efectivamente, existe una percepción generalizada de mejoras en el clima de negocios que se refleja en expectativas positivas de inversión que se ha traducido en un influjo de inversión extranjera sin precedentes. En el Gráfico 2 se presenta la inversión extranjera directa (IED) y la percepción de los empresarios en cuanto a las condiciones de inversión. Se puede apreciar claramente cómo la percepción positiva de los empresarios frente al clima de inversión se ha visto reflejada en mayores niveles de inversión. Se observa una desaceleración de la IED a finales de los años noventa, alcanzando el nivel más bajo de los últimos tiempos. Sin embargo, hacia la segunda mitad del período analizado se observan niveles de inversión que más que duplican los observados a comienzos de la década pasada e incluso mayores a los observados antes de la gran recesión de finales de los años noventa. De forma similar, en el Gráfico 3 se observa que la inversión total (pública y privada) muestra tendencias similares de crecimiento. Por último, se observa que en el 2009, posiblemente a raíz de la crisis financiera mundial y las expectativas políticas del país, tanto la inversión extranjera directa como la inversión pública y privada han sufrido un deterioro que parece haber sido anticipado por los empresarios desde el 2007.

Gráfico 2. Inversión Extranjera Directa y Condiciones para la Inversión, 1997-2009



Fuente: IED: Banco de la República. Condiciones para la Inversión Encuestas de Opinión Empresarial (EOE) – Fedesarrollo

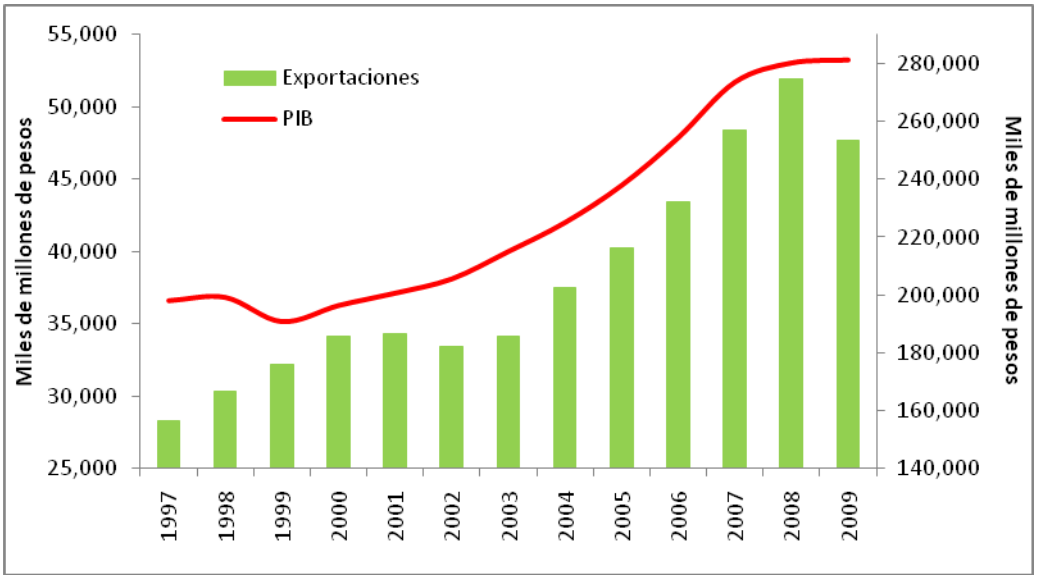
Gráfico 3. Inversión Pública y Privada y Condiciones para la Inversión, 1997-2009



Nota: FBKF = Formación Bruta de Capital Fijo
Fuente: Fedesarrollo

Las exportaciones también han sido motor de crecimiento económico durante este período. Adicional al auge inversionista de los últimos años, las exportaciones crecieron a tasas cercanas al 25% entre el 2004 y el 2008, convirtiéndose en una importante fuente de prosperidad económica. En el último año, sin embargo, las exportaciones cayeron dramáticamente a una tasa de 12.7%, mayor incluso que la tasa negativa presentada en la crisis de los años noventa (-5.8 en 2008 y -6.3 en 2001).

Gráfico 4. Exportaciones y Producto Interno Bruto



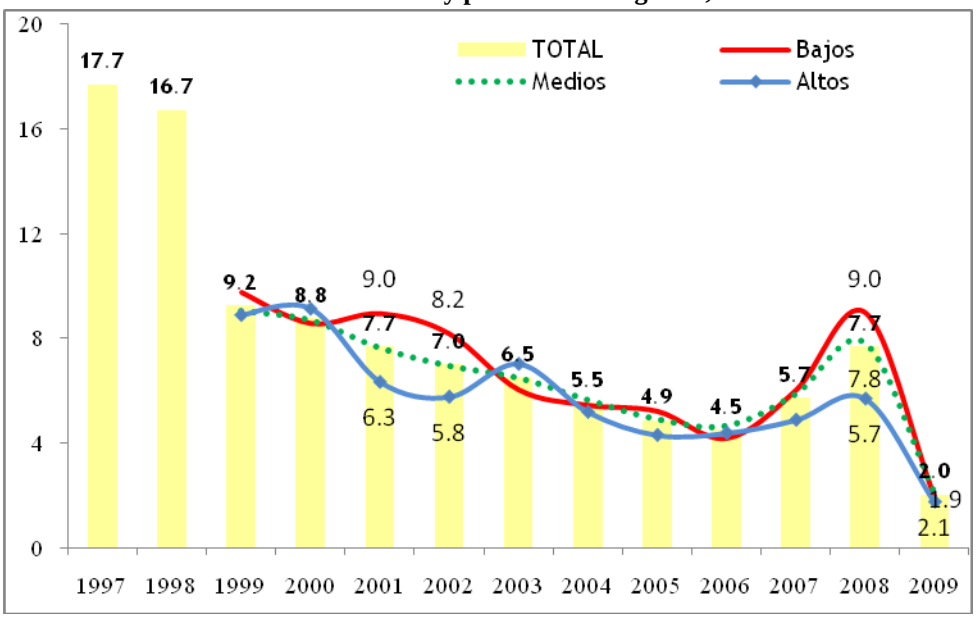
Fuente: DANE, Cálculos Fedesarrollo

La inflación en Colombia ha presentado una tendencia decreciente durante los últimos 20 años. En 1991, el Banco de la República recibió el mandato constitucional de reducir la inflación como su objetivo principal. Efectivamente, a comienzos de los años noventa la inflación comenzó una carrera decreciente de niveles cercanos al 32% en 1990 a 17% en 1998. En 1999, la inflación cayó al 9% impulsada en gran parte por la peor crisis de la historia colombiana. A partir de este año, con el abandono de la banda cambiaria, el Banco de la República optó por la política monetaria de inflación objetivo logrando reducirla a 2% en 2009. (Ver Gráfico 5)

En épocas de crisis y presión inflacionaria, los hogares de ingresos bajos sufren más los efectos de la inflación. Aunque no es cierto que la inflación para los hogares de bajos ingresos sea siempre mayor que la percibida por los hogares de ingresos altos, si es claro que durante los períodos cuando ha habido mayor presión inflacionaria las diferencias en contra de los hogares de ingresos pobres llegan a ser de casi tres puntos porcentuales. Como se observa en el Gráfico 5, la inflación para los hogares de ingresos bajos llegó al 9% en 2001 y en 2008 mientras que para los hogares de ingresos altos la inflación fue de 6,3 y 5.7%. Esta gran diferencia se debe a que la inflación percibida por los hogares de ingresos

bajos está principalmente afectada por la inflación de alimentos. Esta situación resulta preocupante a la luz de una inminente crisis mundial de alimentos puesto que las presiones alcistas a sus precios se intensificarán ahondando aún más la desigualdad en el país.

Gráfico 5. Inflación Total y por Nivel de Ingresos, 1997-2009

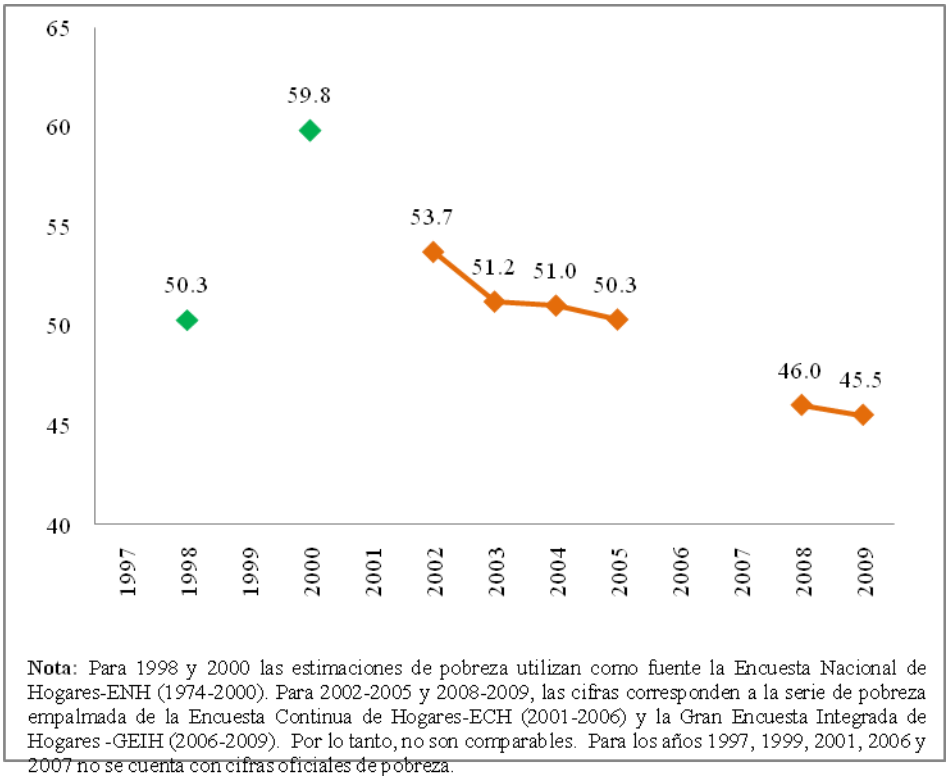


Fuente: DANE, Cálculos Fedesarrollo

A pesar de que la pobreza ha mostrado una tendencia decreciente, casi la mitad de la población colombiana continúa siendo pobre. Aunque por motivos metodológicos no existe en Colombia una serie de pobreza continua en el tiempo, sí se puede apreciar una tendencia decreciente en los últimos años. En 1998, el 50.3% de la población se consideraba pobre y dos años más tarde, luego de la peor crisis económica de la historia, este porcentaje ascendía a casi el 60% de la población (ver Gráfico 6). Con las nuevas encuestas de hogares se ha construido una seria empalmada desde 2002 a 2009[2]; aunque infortunadamente no puede ser comparada con las cifras anteriores por motivos metodológicos. Como se puede observar en el año 2002 la pobreza en Colombia era de 53,7%, disminuyendo a 50,3% en el 2005 y finalmente a 45,5% en el 2009. Así, a pesar de la disminución reciente observada en los niveles de pobreza, casi la mitad de la población continúa percibiendo ingresos por debajo de los necesarios para consumir la canasta mínima. Parece ser que el dinamismo económico observado durante los últimos años no ha sido suficiente para reducir la pobreza.

[2] Exceptuando los años 2006 y 2007 que aún no han sido incorporados a la serie oficialmente por motivos metodológicos

Gráfico 6. Pobreza en Colombia, 1997-2009

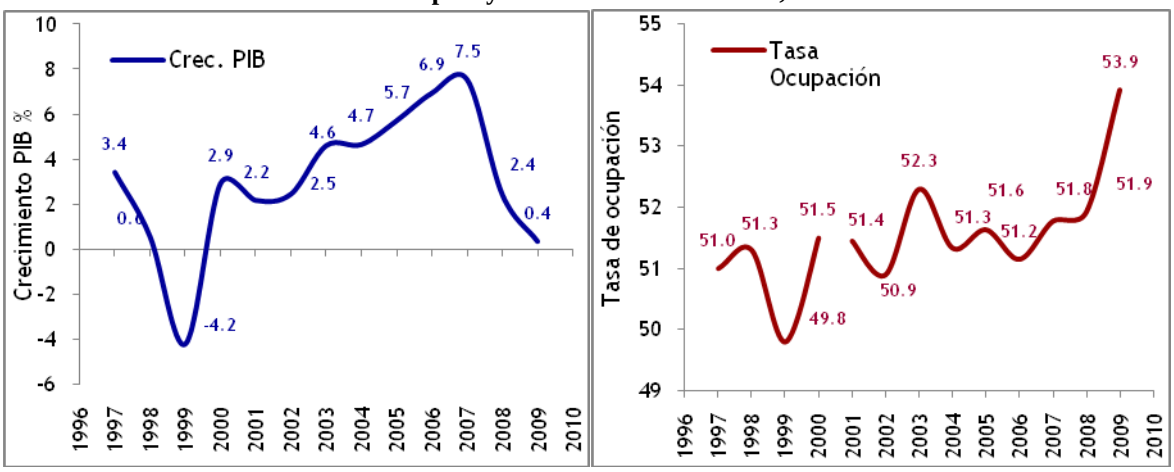


Nota: Para 1998 y 2000 las estimaciones de pobreza utilizan como fuente la Encuesta Nacional de Hogares-ENH (1974-2000). Para 2002-2005 y 2008-2009, las cifras corresponden a la serie de pobreza empalmada de la Encuesta Continua de Hogares-ECH (2001-2006) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH (2006-2009). Por lo tanto, no son comparables. Para los años 1997, 1999, 2001, 2006 y 2007 no se cuenta con cifras oficiales de pobreza.

Fuente: DANE

La crisis de los años noventa produjo los niveles más bajos de ocupación y los niveles más altos de desempleo en la historia reciente pero el dinamismo económico reciente no logró reversar completamente estas cifras. A finales de los años noventa, la crisis financiera mundial afectó fuertemente la economía colombiana llevando a experimentar tasas de ocupación por debajo del 50% (Ver Gráfico 7). Durante los siguientes años, pese al dinamismo observado a mediados de la década pasada, la tasa de ocupación no superó el 52% (excepto en 2003 cuando alcanzó el 52,3%) y sólo en el 2009 alcanzó el 53,9% (Ver Gráfico 7). Cabe entonces preguntarse, por qué el efecto del crecimiento económico en el empleo no es simétrico tanto en los malos como en los buenos momentos. Es decir, por qué se observó una caída considerable en la tasa de ocupación en tiempos de crisis pero no se observaron tendencias crecientes importantes en los tiempos de alto crecimiento económico.

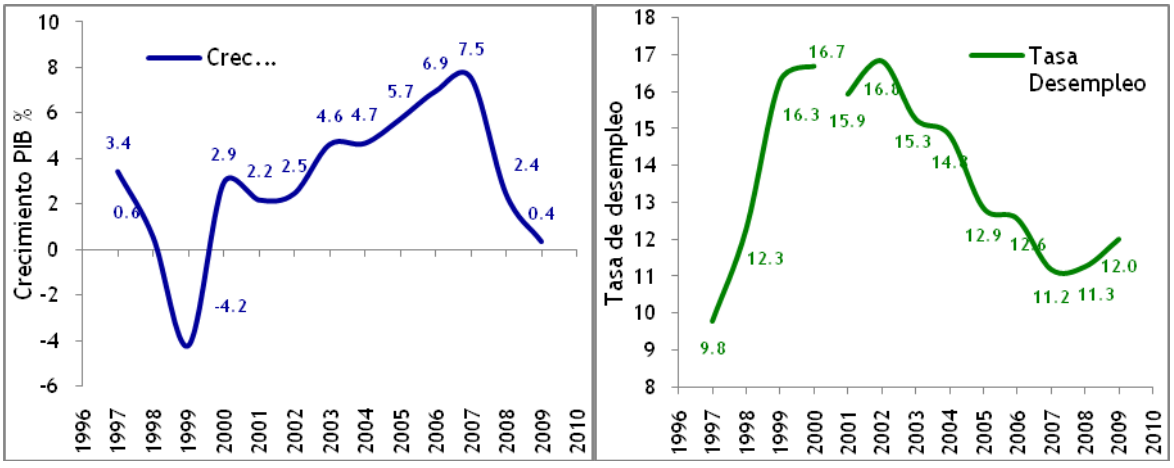
Gráfico 7. Empleo y Crecimiento Económico, 1997-2009



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales; DANE, Informe de Empalme ECH-GEIH

De forma similar, el desempleo en Colombia comenzó el período con tasas de un dígito (9.8% en 1997) para luego subir a los niveles más altos de la historia reciente (ver Gráfico 8). En el año 2003, la tasa de desempleo comienza a ceder gradualmente hasta llegar al 11,2% en 2007 pero vuelve a mostrar una tendencia creciente en los dos años siguientes, reflejando, entre otras cosas, los efectos de la desaceleración económica. Así, pese a las relativamente altas tasas de crecimiento económico de finales de la década pasada, el desempleo aún sigue por encima de las tasas presentadas a mediados de los años noventa e incluso se consolida como la tasa de desempleo más alta de América Latina. Este punto es de especial interés dado que Colombia se ha visto afectada por la actual crisis en menor magnitud que otros países de la región, lo que hace pensar que el alto desempleo en Colombia lo explican principalmente otros factores más estructurales.

Gráfico 8. Desempleo y Crecimiento Económico, 1997-2009



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales; DANE, Informe de Empalme ECH-GEIH

2. PRODUCCIÓN, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD LABORAL[3]

Un crecimiento económico sostenido que se acompaña de generación de más y mejores empleos se traduce en mejores niveles de vida. La efectividad del crecimiento económico en reducir la pobreza depende de la forma como se distribuyen sus beneficios en la sociedad. Si el crecimiento económico se acompaña de más y mejores empleos en los distintos sectores económicos su efecto en reducir la pobreza será más contundente. El canal natural por el cual el crecimiento productivo se transfiere a los hogares es el empleo. De hecho, los individuos derivan una parte sustancial de sus ingresos del trabajo que realizan, y esto es especialmente cierto en el caso de los hogares de bajos ingresos. Por lo tanto, si el crecimiento de la economía se orienta a que una mayor proporción de individuos cuenten con un trabajo digno mayor será su impacto en las condiciones de vida de la población. Para que esto sea posible, el país debe contar con un mercado laboral cuya estructura de empleo sea favorable de acuerdo con las condiciones del país, los retornos al trabajo sean los adecuados y que permita movilidad tanto de ingresos como de trabajo.

Así, las variables resultantes del mercado laboral y la política económica, como lo son por ejemplo el empleo y los ingresos, juegan un papel fundamental para alcanzar un crecimiento económico que sea compartido por toda la población. Los esfuerzos no solamente se deben enfocar en alcanzar altas y sostenidas tasas de crecimiento económico sino que es necesario que el crecimiento económico se traduzca en más y mejores trabajos, con ingresos adecuados y condiciones más favorables en términos de protección social y movilidad laboral.

Es entonces, de vital importancia entender las relaciones existentes entre el crecimiento económico, los resultados del mercado laboral y las políticas laborales para alcanzar un crecimiento compartido que beneficie a toda la población, y por lo tanto, tenga efectos multiplicadores y sostenidos en el largo plazo.

2.1 Tendencias de la producción, la productividad y el empleo

Durante la crisis económica, el ingreso per cápita disminuyó casi tres veces más que el producto, mientras que su recuperación fue menor cuando la economía registró tasas de crecimiento positivas. Durante la recesión de finales de los años noventa, el valor agregado[4] disminuyó 2.24% mientras que el valor agregado per cápita triplicó tal tasa

[33] Debido a los diferentes cambios metodológicos realizados a las Encuestas del DANE, no es posible hacer la comparación de cifras a lo largo del periodo. Así, para realizar este capítulo se dividió el período de 12 años en tres sub periodos de 4 años cada uno. Para mayor información consultar el anexo metodológico.

[4] El valor agregado es igual al Producto Interno Bruto (PIB) neto de impuestos y transferencias, es decir, es la suma de la producción de todos los sectores de la economía sin incluir impuestos y transferencias. En el documento se utilizan los términos valor agregado y producto de forma intercambiable. Asimismo, valor agregado per cápita e ingreso per cápita.

con una caída de 6.31%. Sin embargo, durante los siguientes periodos, de recuperación y auge, las tasas de crecimiento del valor agregado per cápita fueron inferiores a las del valor agregado total (ver Tabla 1). Se puede concluir que la relación entre las variaciones del producto y el producto per cápita no es simétrica en tiempos de crisis y recuperación. Pareciera que el ingreso per cápita se ve más afectado en las recesiones y su recuperación es de menor magnitud que la del producto total.

Tabla 1 Producción, Empleo, Productividad y Población

(Cambios porcentuales)

	1997-2000	2002-2005	2006-2009
Valor agregado	-2.24	15.00	10.61
Valor agregado per cápita	-6.31	10.84	6.76
Población total	4.35	3.76	3.60
Población total en edad de trabajar	5.57	5.46	5.17
Número total de ocupados ∂	8.08	7.11	13.22
Tasa de ocupación ∂	2.38	1.56	7.65
Valor agregado por trabajador ∂	-9.55	7.37	-2.31

∂ Estos cambios porcentuales no son comparables entre los diferentes rangos de años
Fuente: DANE, Cálculos Fedesarrollo.

Mayores tasas de ocupación durante los tres periodos de análisis no se vieron acompañadas de mejoras en la productividad laboral. Aunque la tasa de ocupación aumentó durante los tres periodos de análisis, la productividad laboral no mejoró sustancialmente y, de hecho, entre 2006 y 2009 disminuyó (ver Tabla 1) a pesar de ser un periodo con altas tasas de crecimiento económico.

Resulta útil descomponer el crecimiento per cápita en cambios demográficos, en productividad laboral y en empleo. En razón de las tendencias mencionadas es importante determinar la dimensión de la contribución de los factores que están detrás de los cambios en el valor agregado per cápita en estos tres periodos. Así, el ingreso per cápita se puede descomponer en tres factores: la proporción de la población empleada, la proporción de la población en edad de trabajar y en el producto por trabajador (productividad laboral). Asimismo, sus variaciones pueden descomponer en las variaciones de cada uno de estos componentes (En el Recuadro 1 se presenta una breve explicación de esta descomposición). La descomposición se hace tanto a nivel agregado como a nivel sectorial.

Recuadro 1. ***Descomposición de Shapley***

La *Descomposición de Shapley* constituye una herramienta útil para entender cómo el crecimiento económico se descompone en aumentos de productividad y empleo.

Así, partiendo de que el producto per cápita puede ser descompuesto en:

$$y = w * e * a$$

en donde y es el producto per cápita, w es el producto por trabajador, e es la población empleada como proporción de la población en edad de trabajar, y a es la población en edad de trabajar como proporción de la población total. Es posible descomponer el crecimiento porcentual del producto per cápita de la siguiente forma:

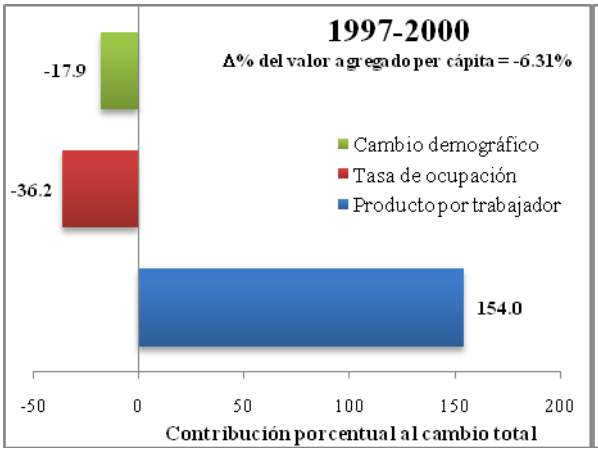
$$\frac{\Delta y}{y} = \bar{w}\frac{\Delta y}{y} * \bar{e}\frac{\Delta y}{y} * \bar{a}\frac{\Delta y}{y}$$

Con esta descomposición, se puede deducir qué fracción de ese crecimiento está vinculado con cambios en el producto por trabajador o productividad laboral ($\bar{w}$), cambios en la tasa de empleo ($\bar{e}$), y cambios demográficos ($\bar{a}$).

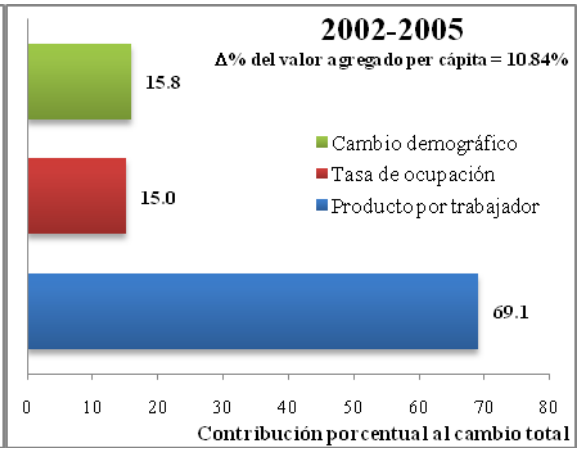
Durante las dos primeras partes del periodo analizado la productividad laboral estuvo detrás de los cambios en el ingreso per cápita, mientras que en los últimos cuatro años la tasa de ocupación fue la que más contribuyó. Durante la desaceleración económica de finales de los años noventa, la caída en el ingreso per cápita puede explicarse principalmente por un deterioro sustancial de la productividad laboral, mientras que tanto el componente demográfico como el de empleo contribuyeron de forma contraria. En los primeros años de la recuperación económica, los tres componentes contribuyeron positivamente al crecimiento observado en el ingreso per cápita. Sin embargo, la productividad laboral fue la que más contribuyó: un 70% del aumento en el ingreso per cápita se debe al crecimiento del producto por trabajador (Ver Gráfico 9, Paneles A y B). No obstante una vez se consolidó la reactivación económica, la productividad laboral disminuyó (ver Tabla 1) contribuyendo de forma negativa al crecimiento del ingreso per cápita. Así, en este período el componente de empleo tuvo una mayor contribución dado el no despreciable aumento observado en este período (ver Tabla 1). En definitiva, aunque durante los tres sub-períodos de análisis la tasa de ocupación aumentó contribuyendo positivamente al ingreso per cápita, fue en los últimos cuatro años cuando su participación fue determinante (Ver Gráfico 9, Panel C). Por su lado, la productividad laboral siempre ha mantenido una importante influencia en el ingreso per cápita al punto que, en los últimos años, su comportamiento negativo debilitó la tasa de crecimiento del ingreso per cápita.

Gráfico 9. Contribución % al cambio en el valor agregado per cápita

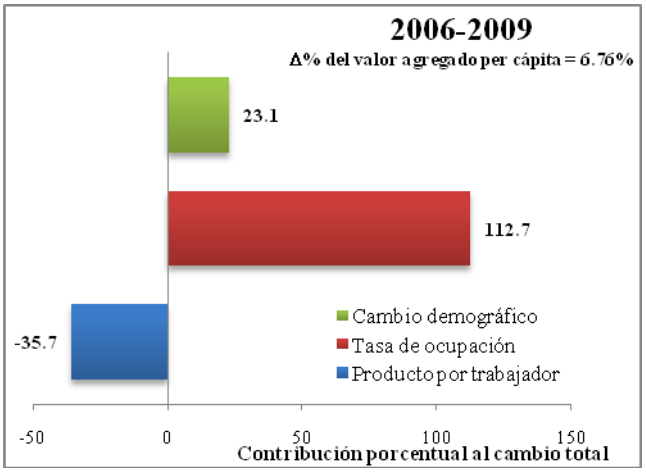
Panel A



Panel B



Panel C



Fuente: DANE. Cálculos propios.
*Gráficos no comparables entre periodos de años.

2.2 Tendencias sectoriales de la producción y el empleo

Una caracterización sectorial del producto y del empleo permite identificar los sectores económicos que más contribuyeron al crecimiento económico en los últimos doce años. Como se mencionó en la sección anterior, la productividad laboral y el empleo constituyen dos factores de crecimiento económico importantes; por lo tanto, se hace necesario determinar el rol de los sectores económicos en el comportamiento de estos componentes. El objetivo es identificar los sectores con mayor contribución tanto a la desaceleración económica en los años noventa como a la posterior recuperación a lo largo de la década del año 2000. Entender el papel de los sectores económicos en el crecimiento permite tener una perspectiva más completa y detallada de la economía para diseñar estrategias más inclusivas, lo que se hace difícil cuando sólo se hace uso de los datos agregados.

Pese a que, durante la recesión económica de finales de los años noventa, la productividad laboral se vio más deteriorada en el sector de la construcción, seguido por comercio, industria y servicios sociales, fueron éstos últimos y no la construcción los sectores que más contribuyeron a la caída en la productividad laboral agregada. La crisis de finales de los años noventa se vio acompañada de una caída sustancial en la productividad laboral en casi todos los sectores económicos, especialmente en los sectores de la construcción y el comercio (ver Tabla 3). Durante esta época existió una burbuja especulativa que terminó afectando los precios de la vivienda, colapsando el sector de la construcción y el financiero, entre otros. No obstante, debido a la relativamente baja participación del sector de la construcción en el PIB y el empleo (ver Tabla 2), su contribución al deterioro de la productividad laboral agregada fue menor que la de sectores como el comercio, la industria y los servicios sociales (ver Tabla 4).

Tabla 2. Participación de los sectores económicos en el PIB y el empleo
(Porcentajes)

Sector		1997		2000		2002		2005		2006		2009	
		Part. PIB	Part. Empleo	Part. PIB	Part. Empleo	Part. PIB	Part. Empleo	Part. PIB	Part. Empleo	Part. PIB	Part. Empleo	Part. PIB	Part. Empleo
Primario	Agropecuario	9.2	23.1	9.6	22.7	9.7	20.7	9.0	20.7	8.8	17.9	8.5	18.6
Secundario	Minas	5.2	0.7	6.5	0.6	5.6	1.1	4.9	1.1	4.8	1.1	5.3	1.0
	Ind. Manufacturera	14.6	13.0	14.5	13.5	14.2	13.3	14.6	13.7	14.6	12.3	13.3	13.1
	Construcción	5.7	5.2	3.7	4.1	3.7	4.8	4.7	4.8	5.0	4.7	5.7	5.3
Terciario	Comercio, rest. y hoteles	13.8	21.7	12.4	22.0	12.6	25.3	13.1	25.1	13.3	23.2	12.9	25.9
	Electricidad, gas y agua	3.0	0.9	3.1	0.5	3.2	0.5	3.0	0.5	2.9	0.4	2.8	0.4
	Transporte y Comunic.	6.0	5.4	6.1	5.2	6.3	6.6	6.5	7.1	6.7	7.1	6.9	8.3
	Servicios Financieros	17.7	4.9	16.6	4.3	17.6	5.4	17.7	5.8	17.6	5.7	18.6	7.7
	Serv. Sociales y Personales	19.0	24.4	20.3	27.0	19.6	22.2	18.4	21.2	18.0	19.5	17.7	19.6

Fuente: DANE, Cálculos Fedesarrollo

Durante el primer cuatrienio analizado, el crecimiento en el empleo en sectores intensivos en mano de obra como los servicios sociales, el comercio y la industria contrarrestó la fuerte caída en el empleo de otros sectores, por ejemplo en la construcción. Aunque entre 1997 y 2000 el nivel de empleo en el agregado permaneció casi inalterado, varios sectores experimentaron pérdidas de mano de obra considerables, dentro de los cuales se encuentran el sector de servicios domiciliarios, la construcción, minas y el sector financiero. Sin embargo, dada la participación de los sectores en el empleo total estas caídas fueron contrarrestadas por la industria, el comercio y, especialmente, el sector de servicios sociales, los cuales experimentaron un aumento en el empleo durante este período (ver Tabla 3 y Tabla 4).

Adicionalmente, la reasignación de mano de obra de sectores de mayor productividad a otros de menor productividad contribuyó a la caída del ingreso per cápita durante la crisis. De esta manera, parte de esta disminución en el empleo por parte de estos sectores de alta productividad fue reasignada a otros sectores económicos con una menor productividad laboral contribuyendo de manera sustancial a la profundización de la desaceleración económica y débil crecimiento en el empleo (ver Tabla 4, columna 3).

Tabla 3. Cambios en el producto por trabajador y el nivel de empleo por sectores

	Cambios porcentuales en: [a]					
	1997-2000		2002-2005		2006-2009	
	Producto por trabajador	Nivel de empleo	Producto por trabajador	Nivel de empleo	Producto por trabajador	Nivel de empleo
Agricultura	-1.86	5.81	0.69	6.82	-0.59	8.35
Minas	45.02	-13.51	2.53	-0.79	27.16	-3.38
Industria Manufacturera	-11.42	11.06	8.28	9.98	-9.10	10.89
Electricidad, gas y agua	57.94	-35.43	-0.19	9.74	2.94	3.13
Construcción	-23.47	-14.96	35.26	8.38	8.22	15.84
Comercio, restaurantes y hoteles	-18.00	8.91	13.52	6.06	-7.66	16.24
Transporte y comunicaciones	-1.47	3.59	3.19	16.38	-6.63	22.21
Financiero	-1.16	-5.98	0.67	15.08	-17.13	40.92
Servicios sociales	-11.09	18.93	6.16	2.23	3.47	4.78

[a] Cambios porcentuales no comparables entre rangos de años

Fuente: DANE, Cálculos Fedesarrollo

Tabla 4. Descomposición del crecimiento: Contribución porcentual al crecimiento del PIB (valor agregado) per cápita, Colombia 1997-2000

		Contribución del sector dentro de los cambios en la producción por trabajador	Contribución de cambios en el empleo (%)	Contribución entre los cambios	Total (%)
Contribuciones sectoriales					
Primario	Agricultura	2.90	-0.82	-4.22	-2.14
Secundario	Minas	-34.03	2.00	19.51	-12.52
	Industria Manufacturera	28.94	-10.36	-0.94	17.64
	Construcciòn	20.34	15.50	1.05	36.89
Terciario	Comercio, restaurantes y hoteles	42.64	-10.50	0.93	33.07
	Electricidad, gas y agua	-24.07	5.39	21.35	2.67
	Transporte y comunicaciones	1.47	1.55	0.73	3.75
	Financiero	3.29	8.21	29.26	40.76
	Servicios sociales	37.97	-47.13	6.92	-2.24
	Subtotales	*79.46*	*-36.16*	*74.58*	117.88
Componente demográfico					-17.88
Total					100.00
Cambio % total en el valor agregado per cápita 1997-2000					**-6.31**

Fuente: DANE, Cálculos Fedesarrollo

Los inicios de la reactivación económica se debieron en gran medida a la recuperación de la productividad laboral en aquellos sectores más afectados durante la crisis. Como evidencia del inicio de la recuperación económica, durante los primeros años de la década pasada ocho de los nueve sectores económicos aumentaron tanto su nivel de empleo como su productividad laboral (ver Tabla 3). No obstante, los sectores que más contribuyeron al aumento de la productividad laboral fueron aquellos que se vieron afectados en gran medida durante la crisis, intensivos además en empleo, a saber, comercio, industria y construcción (ver Tabla 5).

Tabla 5. Descomposición del crecimiento: Contribución porcentual al crecimiento del PIB (valor agregado) per cápita, Colombia 2002-2005

		Contribución del sector dentro de los cambios en la producción por trabajador	Contribución de cambios en el empleo (%)	Contribución entre los cambios	Total (%)
Contribuciones sectoriales					
Primario	Agricultura	0.68	2.58	0.28	3.53
Secundario	Minas	1.39	-0.65	-3.44	-2.70
	Industria Manufacturera	12.04	5.51	0.54	18.09
	Construcciòn	13.37	1.27	-0.02	14.62
Terciario	Comercio, restaurantes y hote	17.19	1.38	1.07	19.64
	Electricidad, gas y agua	-0.06	0.18	0.68	0.79
	Transporte y comunicaciones	2.12	6.57	0.06	8.75
	Financiero	1.24	4.77	9.50	15.52
	Servicios sociales	11.95	-6.57	0.53	5.91
	Subtotales	*59.91*	*15.05*	*9.19*	*84.15*
Componente demográfico		-	-		15.85
Total					100.00
Cambio % total en el valor agregado per cápita 2002-2005					**10.84**

Fuente: DANE, Cálculos Fedesarrollo

A pesar del crecimiento económico y el aumento en el empleo en todos los sectores económicos, la productividad laboral durante 2006-2009 se deterioró. Debido a la participación de los diferentes sectores en la producción durante los últimos años (ver Tabla 2), fue suficiente que la productividad laboral disminuyera en los sectores de comercio, industria y servicios financieros (ver Tabla 3) para que la productividad laboral total cayera durante este periodo limitando mayores incrementos en la tasa de crecimiento económico (ver Gráfico 9, Panel C y Tabla 6).

No obstante, como consecuencia de la expansión económica el nivel de empleo aumentó en todos los sectores, constituyéndose en el componente que impulsó el crecimiento de la producción durante este periodo. Además, dado que el empleo aumentó en mayor proporción en sectores de alta productividad como lo son el de servicios financieros y de electricidad gas y agua (ver Tabla 3), se dio una reasignación laboral intra-sectorial que permitió la reubicación de trabajadores de sectores de menor a mayor productividad (ver Tabla 6).

Tabla 6. Descomposición del crecimiento: Contribución porcentual al crecimiento del PIB (valor agregado) per cápita, Colombia 2006-2009

		Contribución del sector dentro de los cambios en la producción por trabajador	Contribución de cambios en el empleo (%)	Contribución entre los cambios	Total (%)
Contribuciones sectoriales					
Primario	Agricultura	-0.86	8.64	6.45	14.22
Secundario	Minas	20.25	-1.40	-10.77	8.07
	Industria Manufacturera	-22.17	10.72	-0.62	-12.06
	Construcciòn	7.03	7.68	0.22	14.92
Terciario	Comercio, restaurantes y hote	-17.47	39.08	-4.51	17.10
	Electricidad, gas y agua	1.37	-0.14	-3.77	-2.53
	Transporte y comunicaciones	-7.75	18.42	-0.75	9.92
	Financiero	-57.18	30.84	43.50	17.16
	Servicios sociales	10.14	-1.18	1.15	10.11
	Subtotales	*-66.63*	*112.66*	*30.89*	*76.92*
Componente demográfico		-	-		23.08
Total					100.00
Cambio % total en el valor agregado per cápita 2006-2009					**6.76**

Fuente: DANE, Cálculos Fedesarrollo

3. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN TÉRMINOS DE EMPLEO Y NIVEL DE POBREZA[5]

3.1 Hechos estilizados: el perfil de la población en cuanto a sus características laborales, personales y demográficas.

En esta sección se muestran las tendencias de los principales indicadores del mercado laboral en Colombia, así como los cambios en la descomposición de la fuerza laboral durante los tres sub-periodos de análisis.

Adicionalmente, se presenta el perfil de la fuerza laboral según algunas características laborales, personales y socio-demográficas. Se hace una caracterización de la población económicamente activa (ocupada y desocupada) así como la población inactiva, según sexo, edad y nivel educativo. Además, las personas ocupadas son caracterizadas de acuerdo a su categoría de empleo[6].

Tendencias de los principales indicadores

Durante la crisis económica de finales de la década de los años noventa la tasa de desempleo llegó casi al 17% y, pese a que ha disminuido, continúa en tasas de dos dígitos. A pesar del aumento en la oferta laboral registrado en el incremento de 5.2 puntos porcentuales en la tasa global de participación, la demanda laboral se contrajo dando como resultado un aumento de 6.7 puntos porcentuales en la tasa de desempleo (ver Tabla 7). La tasa de desempleo pasó de ser 9.9 en 1997 a 16.6 en el año 2000, siendo esta la tasa de desempleo más alta en los últimos 13 años.

La participación laboral aumentó en consecuencia de la crisis de finales de los años noventa. El aumento de la oferta laboral se encuentra explicado por la necesidad de los hogares de conseguir nuevos ingresos para mitigar el riesgo y el impacto de los choques debido a la crisis económica. Así, las personas que antes se encontraban inactivas, salieron a buscar trabajo para contrarrestar los choques percibidos a los ingresos presionando un ajuste del mercado laboral vía cantidades[7]. Cabe recordar ejemplos como los de algunos países asiáticos que sufrieron también esta crisis pero no tuvieron efectos tan drásticos en el desempleo debido a que sí lograron hacer ajustes en los salarios, siendo uno de éstos Indonesia.

[5] Debido a que los diferentes cambios metodológicos realizados a las Encuestas del DANE imposibilitan la comparación de las cifras a lo largo del periodo, para realizar este capítulo fue necesario dividir los 12 años en tres sub periodos de 4 años. Para mayor información consultar el anexo metodológico.
[6] En el Anexo 1 se encuentra un glosario con las definiciones de variables relacionadas con el mercado laboral.
[7] Como se discutirá en el capítulo IV debido a la existencia de rigideces en el mercado, como por ejemplo la rigidez del salario mínimo, en Colombia no es posible hacer ajustes vía precios.

En el año 2000 la informalidad alcanzó el 40%. Aunque durante este periodo la tasa de ocupación presentó un leve aumento de 0.5 puntos porcentuales, la calidad del empleo se vio claramente afectada. Debido a la imposibilidad de conseguir empleo, se incremento la cantidad de trabajadores informales[8], alcanzando niveles cercanos al 40% en el año 2000. En el capítulo IV se presenta una discusión detallada de la informalidad en Colombia.

Tabla 7. Principales indicadores del Mercado laboral[$]

	1997	2000	var.	2002	2005	var.	2006	2,009	var.
Tasa de desempleo	9.9	16.6	6.7	15.2	11.6	-3.6	12.7	12.2	-0.5
Tasa de ocupación	51.0	51.5	0.5	52.2	53.6	1.4	51.2	53.5	2.3
Tasa Global de Participación	56.6	61.8	5.2	61.6	60.7	-0.9	58.7	60.9	2.2
Proporción de PET sobre PT	76.1	77.0	0.9	75.4	76.7	1.2	77.1	78.2	1.2
Tasa de trabajo infantil (10 a 14 años)	9.5	8.9	-0.6	9.2	10.6	1.4	6.7	5.4	-1.3
Inactivos	43.4	38.2	-5.2	38.4	39.3	0.9	41.3	39.5	-1.8
Informalidad [ζ]	33.9	39.5	5.6	40.1	38.2	-1.9	37.8	42.3	4.5

[§] Cambios no comparables entre los distintos rangos de años
[ς] Proporción de trabajadores cuenta propia que no son empleadores

Fuente: Encuestas de hogares del DANE, Cálculo Fedesarrollo

Entre 2002 y 2005, etapa inicial de la recuperación económica, la tasa de desempleo comenzó a ceder levemente disminuyendo 3.6 puntos porcentuales, llegando a 11.6% en el año 2005. Durante estos cuatro años la tasa global de participación disminuyó y se dio un ligero aumento de 0.9 puntos porcentuales en la población inactiva. Por lo tanto, a diferencia del periodo anterior en el cual las personas generalmente inactivas ofrecían su trabajo en el mercado para obtener nuevas fuentes de ingresos y así mitigar el impacto de la crisis, durante este periodo -en el cual empieza a recuperarse la economía- algunas de estas personas salieron del mercado laboral y volvieron a sus oficios habituales pasando a ser nuevamente inactivas.

Durante este período, la tasa de ocupación mostró una leve recuperación y aunque la informalidad disminuyó seguía alta comparada con los niveles observados en la década anterior. De la misma forma que la tasa de desempleo empezó a ceder, la tasa de ocupación - aunque en menor medida- comenzó a recuperarse, pasando de 52.2 en 2002 a 53.6 en 2005. Esta recuperación de los principales indicadores económicos, se vio acompañada de una disminución en la informalidad; no obstante, a pesar de esto el país continuaba registrando tasas de informalidad más altas (38%) que las registradas a mediados de los años noventa (33%).

[8] Para propósitos de este documento, la informalidad será medida como la proporción de trabajadores cuenta propia no empleadores dentro de todos los ocupados.

Pese a que entre 2006 y 2009 se presentó la tasa de crecimiento económico más alta de los últimos 30 años, la tasa de desempleo presentó una disminución muy leve; insuficiente para ubicarse en el rango de tasas de un dígito. En la segunda etapa de recuperación que comprende el año con mayor crecimiento económico en la historia reciente (7.6% en 2007) y los inicios de la desaceleración económica debido a la crisis financiera en Estados Unidos y Europa, el desempleo no ha cedido y se mantuvo alrededor del 12%. La tasa de ocupación por su parte tuvo un aumento importante de 2.3 puntos porcentuales ubicándose en 53.5 en el año 2009, el nivel más alto del período analizado.

No obstante, la calidad del empleo empeoró, y la tasa de informalidad pasó de 37.8% en 2006 a 42.3% en 2009. Por lo tanto, aunque la ocupación aumentó, no se experimentó una importante generación de empleo en el sector formal. Por el contrario, la mayoría de los nuevos ocupados corresponden a empleos generados en el sector informal, en el cual los trabajadores carecen de aseguramiento laboral y son más vulnerables ante posibles choques.

La participación laboral aumentó nuevamente durante estos últimos años. La tasa de inactividad disminuyó -1.8 puntos porcentuales lo que, pese al crecimiento del empleo, pudo contribuir a la resistencia a la baja de la tasa de desempleo en este periodo. En este sentido, es plausible pensar que existen otros factores estructurales generados por los costos no salariales, los parafiscales o impuestos a la nómina, o las rigideces generadas por el salario mínimo, que no permiten la creación de empleo formal y aumentan la segmentación del mercado laboral. De esta forma, no se observan mejoras importantes en los indicadores laborales a pesar de experimentar altas tasas de crecimiento económico en este período.

Composición de la Fuerza Laboral

Con el fin de entender cómo está compuesta la fuerza laboral, en especial el grupo de los ocupados, a continuación se presenta su distribución porcentual según el nivel educativo (Tabla 8) y según categoría ocupacional (Tabla 9). Se consideran calificados los trabajadores con 13 años o más de educación y no calificados quienes tienen menos de 13 años de educación[9].

Durante los últimos años la participación de los calificados dentro de los ocupados ha venido aumentando de manera importante, **principalmente en los sectores secundario y terciario.** Mientras a finales de la década de los años noventa los trabajadores calificados constituían algo más del 13% del total de los trabajadores, en 2009 los trabajadores calificados alcanzaron el 47% (Ver Tabla **8**). Aunque se observa esta tendencia a lo largo de los tres sub-periodos de análisis, ésta se acentúa en el transcurso de los últimos cuatro años. Pese a que la participación de los trabajadores calificados ha

[9] Se define la calificación con base en 13 años teniendo en cuenta los 11 años de colegio más dos años adicionales de educación técnica, tecnológica o profesional.

aumentado para los tres sectores, se ha presentado un menor incremento en el sector primario debido a que, aunque es un sector que se ha venido tecnificando, todavía es un sector intensivo en mano de obra no calificada.

Tabla 8. Distribución del Empleo por Nivel Educativo

	1997	2000	var.	2002	2005	var.	2006	2,009	var.
Nivel de educación									
No calificado	87.6	86.7	-0.9	85.6	83.1	-2.5	81.1	52.8	-28.4
Calificado	12.4	13.3	0.9	14.4	16.9	2.5	18.9	47.3	28.4
Total	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0
Nivel de educación trabajadores en sector primario									
No calificado	98.8	98.8	-0.0	98.5	98.1	-0.4	97.6	87.9	-9.7
Calificado	1.2	1.2	0.0	1.5	1.9	0.4	2.4	12.1	9.7
Total	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0
Nivel de educación trabajadores en sector secundario y terciario									
No calificado	84.5	83.2	-1.3	82.4	79.0	-3.4	77.9	44.7	-33.2
Calificado	15.5	16.8	1.3	17.6	21.7	4.1	22.1	55.3	33.2
Total	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0

[§] Cambios no comparables entre los distintos rangos de años

Fuente: Encuestas de hogares del DANE, Cálculo Fedesarrollo

En los últimos años la participación de los asalariados dentro de todos los ocupados ha ido disminuyendo dando lugar a un aumento en la proporción de independientes o cuenta propia. Durante la crisis de finales de la década de los años noventa la participación de los trabajadores familiares no remunerados y de los empleadores cayó, especialmente en el sector primario (Ver Tabla **9**). De otro modo, los trabajadores independientes aumentaron su participación en el total de empleo especialmente en los sectores secundario y terciario (5.2 puntos). Sin embargo, aunque este aumento no fue tan grande como el incremento de la participación de los asalariados en el sector primario, su contribución al cambio agregado fue mayor dado que como se vio en la sección anterior son sectores con un alto peso en el empleo nacional.

A diferencia del periodo anterior, entre 2002 y 2005 la participación de los independientes en el empelo total disminuyó, con mayor intensidad en el sector primario que en el secundario y terciario. El porcentaje de trabajadores independientes disminuyó casi dos puntos porcentuales en el agregado reflejando una disminución de 4.8

puntos en el sector primario y de 1.2 en los sectores secundario y terciario. De igual forma, aumentó la participación de los empleadores, pero en este caso el aumento fue mayor en el sector primario frente a los demás sectores (2.3 frente a 0.1 puntos porcentuales). Esta tendencia puede reflejar una mejoría en el sector primario durante este periodo de recuperación, siendo que los trabajadores independientes pudieron crecer sus negocios y contratar trabajadores convirtiéndose en empleadores. Este argumento encuentra respaldo en los hallazgos del capítulo anterior donde se mostraba un crecimiento en el empleo en el sector agropecuario durante este sub-período.

Tabla 9. Distribución del Empleo por Categoría de Empleo

	1997	2000	var.	2002	2005	var.	2006	2,009	var.
Categoria de empleo									
Asalariado	48.3	52.1	3.8	50.2	51.4	1.2	54.6	48.3	-6.4
Independiente	33.3	39.5	6.2	40.1	38.2	-1.9	36.7	42.3	5.6
Trabajador familiar no remunerado	12.6	4.0	-8.6	5.1	5.1	0.0	4.4	5.5	1.1
Empleador	5.9	4.4	-1.5	4.6	5.2	0.6	4.3	4.9	0.7
Categoria de empleo en sector primario									
Asalariado	15.5	41.6	26.1	40.6	41.8	1.2	50.4	37.3	-13.0
Independiente	33.5	41.8	8.2	46.0	41.2	-4.8	36.1	46.0	9.9
Trabajador familiar no remunerado	40.1	10.0	-30.1	8.4	9.7	1.3	7.1	9.5	2.4
Empleador	10.8	6.6	-4.3	5.0	7.3	2.3	6.5	7.2	0.7
Categoria de empleo en sector secundario y terciario									
Asalariado	58.0	55.2	-2.8	52.6	54.1	1.5	53.9	50.8	-3.1
Independiente	33.2	38.9	5.6	38.6	37.4	-1.2	38.3	41.5	3.1
Trabajador familiar no remunerado	4.4	2.3	-2.1	4.3	3.9	-0.5	3.7	3.4	-0.4
Empleador	4.4	3.7	-0.7	4.5	4.6	0.1	4.1	4.4	0.3

[§] Cambios no comparables entre los distintos rangos de años

Fuente: Encuestas de hogares del DANE, Cálculo Fedesarrollo

Finalmente, durante los últimos cuatro años analizados se observa un aumento en la participación de los independientes y una disminución significativa en la participación de los asalariados. Este hecho devela la tendencia alcista de la participación de los independientes en el empleo total y aunque a nivel agregado todavía los trabajadores asalariados tienen una mayor participación en el empleo total, en el sector primario en 2009 el 46% de los trabajadores eran independientes mientras que el 37.3% era asalariado.

Perfil de la Población en Edad de Trabajar

Asimismo, con el propósito de entender quienes pertenecen a cada una de las categorías de ocupados, desocupados, e inactivos a continuación se presenta el perfil de la Población en Edad de Trabajar (PET) según algunas de sus características socio-demográficas.

La importante caída en la tasa de inactividad, especialmente para las mujeres y los jóvenes, refleja que el desempleo registrado durante la crisis de finales de la década de los años noventa no se debió exclusivamente a la pérdida de empleo sino también al aumento de desempleados aspirantes. Durante este periodo la tasa de inactividad cayó con especial medida para las mujeres y los jóvenes (ver Tabla 10). Por lo tanto, como consecuencia de la crisis, mujeres que antes no participaban del mercado laboral (por ejemplo, se dedicaban a oficios del hogar) y jóvenes entre los 15 y 24 años que se encontraban únicamente estudiando, tuvieron que salir al mercado en búsqueda de nuevas fuentes de ingresos para el hogar, expandiendo la oferta laboral por trabajo no calificado especialmente.

La tasa de desempleo durante este periodo aumentó notablemente para las mujeres y los jóvenes pero el empleo también aumentó en el caso de las mujeres y se mantuvo igual en el caso de los jóvenes. En relación con el incremento de la oferta laboral, las tasas de desempleo de las mujeres y los jóvenes registraron los aumentos más altos (8.7 y 10.5 puntos porcentuales respectivamente). Sin embargo, a diferencia del caso de los hombres y los trabajadores calificados, la tasa de ocupación de las mujeres registró un leve aumento, lo que lleva a pensar que la mayor participación también se vio reflejada en nuevos empleos para las mujeres.

No obstante, en el caso de los hombres el desempleo sí parece ser explicado por la pérdida de trabajo y también hay indicios de su salida del mercado laboral. Por la discusión anterior se intuye que en el caso de las mujeres y jóvenes, la mayor parte de los desempleados son desempleados aspirantes, el desempleo de los hombres y los trabajadores no calificados se debió en su mayoría a pérdida de trabajo y por ende son considerados como desempleados cesantes. Asimismo, se puede pensar que un grupo de trabajadores hombres salieron del mercado laboral. Este argumento se basa en que aunque la inactividad en los hombres disminuyó levemente, su participación en la PET aumentó al tiempo que disminuyó la participación de los desempleados y ocupados en la PET.

Tabla 10. Caracterización de la Población en Edad de Trabajar por grupos, 1997-2000*

	Tasa de inactividad			% inactivos dentro del grupo			Tasa de desempleo			% desempleados dentro del grupo			Tasa de ocupados			% ocupados dentro del grupo		
	1997	2000	var.	1997	2000	var.	1997	2000	var.	1997	2000	var.	1997	2000	var.	1997	2000	var.
Total	43.4	38.2	-5.2	100.0	100.0	0.0	9.9	16.6	6.7	100.0	100.0	0.0	51.0	51.5	0.5	100.0	100.0	0.0
Género																		
Hombre	26.3	24.8	-1.4	29.0	31.1	2.1	7.2	12.1	4.8	45.6	42.3	-3.3	68.4	66.1	-2.3	64.2	61.5	-2.7
Mujer	59.1	50.6	-8.5	71.0	68.9	-2.1	14.2	23.0	8.7	54.4	57.7	3.3	35.1	38.1	3.0	35.8	38.5	2.7
Edad																		
10-14	89.5	89.1	-0.4	21.4	22.4	0.9	9.3	18.3	9.0	1.8	1.9	0.1	9.5	8.9	-0.6	1.9	1.7	-0.3
15-24	50.3	42.9	-7.4	29.4	28.3	-1.1	19.6	30.1	10.5	44.4	42.3	-2.1	39.9	39.9	-0.0	19.9	19.5	-0.3
25-54	24.8	19.6	-5.2	28.0	25.2	-2.8	7.5	13.1	5.6	49.7	50.5	0.8	69.6	69.9	0.3	66.8	66.7	-0.1
55-64	49.4	44.0	-5.4	8.6	9.0	0.4	4.1	9.2	5.1	2.8	4.0	1.1	48.6	50.8	2.3	7.2	7.8	0.6
65+	71.4	71.0	-0.5	12.6	15.1	2.5	3.3	6.0	2.7	1.3	1.4	0.1	27.6	27.3	-0.4	4.1	4.3	0.2
Zona																		
Urbana	42.5	36.9	-5.6	70.7	69.8	-0.9	11.3	19.2	7.9	83.7	85.4	1.7	51.0	50.9	-0.0	72.1	71.5	-0.6
Rural	45.7	41.7	-4.0	29.3	30.2	0.9	6.0	9.3	3.3	16.3	14.6	-1.7	51.1	52.9	1.8	27.9	28.5	0.6
Educación																		
No calificado	45.7	40.7	-5.0	93.2	95.8	2.6	10.2	16.7	6.5	91.0	87.1	-3.9	48.8	49.4	0.6	87.6	86.7	-0.9
Calificado	19.6	16.5	-3.1	3.8	4.2	0.4	7.3	16.2	8.9	9.0	12.9	3.9	74.5	70.0	-4.5	12.4	13.3	0.9

§

Cambios no comparables entre los distintos rangos de años
Fuente: Encuestas de hogares DANE, Cálculos Fedesarrollo

Durante los primeros años de la recuperación económica, 2002-2005, la tasa de inactividad aumentó para las mujeres y los jóvenes, grupos que en el periodo anterior tuvieron que aumentar su participación laboral como respuesta a la crisis. Como consecuencia de los primeros indicios de recuperación económica, entre 2002 y 2005 la tasa de inactividad aumentó levemente, especialmente en las mujeres y los jóvenes, quienes en su mayoría ofrecen trabajo no calificado (ver Tabla 11). En este sentido, debido a la recuperación económica, aquellas mujeres y jóvenes que como respuesta a la crisis habían abandonado sus oficios habituales para salir a buscar un trabajo que les permitiera suavizar el consumo del hogar, regresaron nuevamente a la inactividad económica y salieron del mercado laboral. Sin embargo, es notoria la asimetría de los cambios y se sospecha que una parte del aumento en la participación de estos grupos fue permanente.

La tasa de desempleo de las mujeres y los jóvenes disminuyó y la tasa de ocupación aumentó en este período. El desempleo de estos grupos disminuyó alrededor de 4 puntos porcentuales respectivamente, e incluso la tasa de ocupación para las mujeres aumentó (1.1 puntos porcentuales). Por lo tanto, dado el sutil regreso de las mujeres y los jóvenes a las actividades por fuera del mercado laboral, es posible pensar que en el caso de las mujeres la disminución del desempleo se haya debido a generación de nuevos empleos. (Ver Tabla 11). Este hecho corrobora también el argumento final del párrafo anterior.

En cuanto a los hombres, el desempleo disminuyó a niveles de un dígito, el empleo y la inactividad aumentaron. Se observa una disminución de un poco más de 3

puntos porcentuales en la tasa de desempleo de los hombres alcanzando el 8.9%. El empleo aumento un poco menos de 2 puntos y la tasa de inactividad también aumentó levemente. En consecuencia, se observa una menor participación de los desempleados en la PET, pero la participación de los ocupados se mantiene estable y por el contrario la de los inactivos aumenta levemente.

A pesar de la mejora en los indicadores laborales durante estos años, se evidencia un aumento en la participación laboral de los niños entre los 10 y los 14 años. Contrario a lo que pasó con el resto de personas, su inactividad disminuyó y aunque su tasa de desempleo fue muy alta (-4.9 puntos) registraron un aumento de un punto porcentual en su tasa de ocupación. Este hecho es preocupante y merece especial atención, pues no es deseable que los niños participen en el mercado laboral. Este hecho contrasta con los resultados presentados en la Evaluación de Impacto del programa Familias en Acción, la cual encontró que debido al Programa la participación laboral infantil disminuyó cerca de 6%, especialmente para los niños entre los 10 y 13 años (Departamento Nacional de Planeación, 2004).

Tabla 11. Caracterización de la Población en Edad de Trabajar por grupos, 2002-2005*

	Tasa de inactividad			% inactivos dentro del grupo			Tasa de desempleo			% desempleados dentro del grupo			Tasa de ocupados			% ocupados dentro del grupo		
	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.
Total	38.4	39.3	0.9	100.0	100.0	0.0	15.2	11.6	-3.6	100.0	100.0	0.0	52.2	53.6	1.4	100.0	100.0	0.0
Género																		
Hombre	25.4	26.3	0.9	32.2	32.6	0.4	12.2	8.9	-3.3	47.1	45.1	-2.0	65.5	67.2	1.7	61.2	61.2	0.0
Mujer	50.8	51.8	1.0	67.8	67.4	-0.4	19.7	15.7	-4.0	52.9	54.9	2.0	39.6	40.7	1.1	38.9	38.8	-0.0
Edad																		
10-14	89.5	88.6	-1.0	22.3	21.59	-0.7	11.7	6.8	-4.9	1.3	1.1	-0.2	9.2	10.6	1.4	1.7	1.9	0.2
15-24	43.4	47.0	3.5	27.7	28.77	1.1	27.6	23.7	-3.9	40.7	42.9	2.2	41.0	40.5	-0.5	19.2	18.2	-1.0
25-54	19.6	19.8	0.2	25.4	25.15	-0.3	12.2	8.9	-3.4	52.5	50.3	-2.1	70.6	73.1	2.5	67.6	68.2	0.6
55-64	45.1	43.2	-1.9	9.2	8.75	-0.4	8.9	6.4	-2.5	4.1	4.1	0.0	50.0	53.2	3.1	7.5	7.9	0.4
65+	72.4	74.3	1.9	15.4	15.7	0.3	6.4	5.3	-1.1	1.5	1.6	0.1	25.8	24.3	-1.5	4.1	3.8	-0.3
Zona																		
Urbana	36.8	38.2	1.4	70.9	72.98	2.1	16.9	13.1	-3.7	84.2	86.5	2.3	52.6	53.7	1.1	74.6	75.3	0.7
Rural	43.2	42.8	-0.3	29.1	27.02	-2.1	10.0	6.7	-3.3	15.8	13.5	-2.3	51.1	53.3	2.2	25.4	24.7	-0.7
Educación																		
No calificado	40.9	42.5	1.6	95.4	94.35	-1.0	15.6	11.7	-4.0	87.6	82.9	-4.7	49.9	50.8	0.9	85.6	83.1	-2.5
Calificado	17.1	17.9	0.8	4.7	5.65	1.0	13.5	11.8	-1.7	12.4	17.1	4.7	71.8	72.4	0.7	14.4	16.9	2.5

§ Cambios no comparables entre los distintos rangos de años
Fuente: Encuestas de hogares DANE. Cálculos Fedesarrollo

A diferencia de lo ocurrido en la etapa inicial de la recuperación económica, entre 2006 y 2009 la participación laboral presentó un ligero aumento en el número de

los trabajadores calificados y las personas entre 55 y 64 años especialmente. Durante esta segunda fase de recuperación económica se registró un aumento leve de la participación laboral. No obstante, esta vez no existieron mayores diferencias segun sexo, por lo tanto, tanto hombres como mujeres salieron al mercado expandiendo la oferta laboral (ver Tabla 12).

Durante 2006 y 2009, aumentó el desempleo de los mayores de 55 y para los calificados. Para los grupos en los cuales el aumento de la participación laboral fue mayor –personas entre 55 y 64 años y trabajadores calificados-, se observó un aumento de la tasa de desempleo que mientras en el primer caso se vio acompañada de aumento en la tasa de ocupación, en el segundo caso se observa una disminución en la tasa de ocupación (ver Tabla 12). Esto refleja la dificultad para los mayores de 55 años de participar activamente en el mercado laboral hecho que puede llevar a lo que se conoce como jubilación temprana o anticipada.

En este período, las mujeres experimentaron mejores indicadores laborales y el trabajo infantil disminuyó. La tasa de desempleo disminuyó para las mujeres al tiempo que aumentó su tasa de ocupación. Por su parte, la participación laboral infantil disminuyó y la inactividad aumentó, tendencias en la dirección deseable.

Tabla 12. Caracterización de la Población en Edad de Trabajar por grupos, 2006-2009*

	Tasa de inactividad			% inactivos dentro del grupo			Tasa de desempleo			% desempleados dentro del grupo			Tasa de ocupados			% ocupados dentro del grupo		
	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.
Total	38.4	39.3	0.9	100.0	100.0	0.0	15.2	11.6	-3.6	100.0	100.0	0.0	52.2	53.6	1.4	100.0	100.0	0.0
Género																		
Hombre	25.4	26.3	0.9	32.2	32.6	0.4	12.2	8.9	-3.3	47.1	45.1	-2.0	65.5	67.2	1.7	61.2	61.2	0.0
Mujer	50.8	51.8	1.0	67.8	67.4	-0.4	19.7	15.7	-4.0	52.9	54.9	2.0	39.6	40.7	1.1	38.9	38.8	-0.0
Edad																		
10-14	89.5	88.6	-1.0	22.3	21.59	-0.7	11.7	6.8	-4.9	1.3	1.1	-0.2	9.2	10.6	1.4	1.7	1.9	0.2
15-24	43.4	47.0	3.5	27.7	28.77	1.1	27.6	23.7	-3.9	40.7	42.9	2.2	41.0	40.5	-0.5	19.2	18.2	-1.0
25-54	19.6	19.8	0.2	25.4	25.15	-0.3	12.2	8.9	-3.4	52.5	50.3	-2.1	70.6	73.1	2.5	67.6	68.2	0.6
55-64	45.1	43.2	-1.9	9.2	8.75	-0.4	8.9	6.4	-2.5	4.1	4.1	0.0	50.0	53.2	3.1	7.5	7.9	0.4
65+	72.4	74.3	1.9	15.4	15.7	0.3	6.4	5.3	-1.1	1.5	1.6	0.1	25.8	24.3	-1.5	4.1	3.8	-0.3
Zona																		
Urbana	36.8	38.2	1.4	70.9	72.98	2.1	16.9	13.1	-3.7	84.2	86.5	2.3	52.6	53.7	1.1	74.6	75.3	0.7
Rural	43.2	42.8	-0.3	29.1	27.02	-2.1	10.0	6.7	-3.3	15.8	13.5	-2.3	51.1	53.3	2.2	25.4	24.7	-0.7
Educación																		
No calificado	40.9	42.5	1.6	95.4	94.35	-1.0	15.6	11.7	-4.0	87.6	82.9	-4.7	49.9	50.8	0.9	85.6	83.1	-2.5
Calificado	17.1	17.9	0.8	4.7	5.65	1.0	13.5	11.8	-1.7	12.4	17.1	4.7	71.8	72.4	0.7	14.4	16.9	2.5 §

Cambios no comparables entre los distintos rangos de años
Fuente: Encuestas de hogares DANE. Cálculos Fedesarrollo

3.2 Caracterización de la pobreza

Con el fin de entender la distribución de la pobreza entre los ocupados, los desocupados y los inactivos, así como sus tendencias y los cambios entre diferentes periodos, en esta sección se presenta la caracterización de la población en edad de trabajar de acuerdo a su nivel de pobreza.

Para caracterizar a la población se utilizan dos medidas de pobreza. La primera es el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que, a diferencia de otras medidas, incorpora varias características estructurales del hogar[10]. La segunda es la medida de pobreza por ingresos, en la que de acuerdo a una canasta familiar básica se fija un umbral de ingresos o línea de pobreza considerando pobres a aquellas personas que se encuentren en un hogar con ingresos inferiores al umbral. Esta es la medida generalmente utilizada por las entidades oficiales y es la reportada por el DANE y el DNP. Recientemente el DNP en conjunto con académicos internacionales ha adaptado para Colombia una medida de pobreza multidimensional. En el Recuadro 2 se hace una breve descripción de esta medida y se presentan algunos cálculos.

Cabe anotar que, al ser el índice de NBI una medida multidimensional de pobreza, no presenta mayores variaciones ante choques transitorios en los ingresos del hogar como los ocurridos durante el período de análisis. Así, el NBI representa una visión de la pobreza estructural más de largo que de corto plazo y no permite captar posibles cambios en las condiciones de pobreza de los hogares que medidas basadas en ingresos permiten. Sin embargo, debido a los diversos cambios metodológicos de las encuestas de hogares (ver anexo metodológico) no es posible utilizar la medida de pobreza por ingresos en el año 2006 por lo que sólo se presenta para fines comparativos en los dos primeros períodos de análisis.

Los trabajadores por cuenta propia presentan tasas de pobreza más alta que los asalariados. Por cualquiera de las dos medidas de pobreza se observa que el número de pobres es mayor dentro de los trabajadores independientes que en el caso de los asalariados. Este resultado se mantiene tanto en la zona urbana como en la rural. (Ver Tabla 13)

En la zona urbana los trabajadores familiares sin remuneración presentan niveles de pobreza estructural similar a la de los trabajadores asalariados, sin embargo, como es de esperarse por ingresos son más pobres. Por NBI los trabajadores familiares sin remuneración y los asalariados presentan tasas de pobreza entre el 10 y el 12% durante 1997-2000 y entre el 7 y el 10% durante 2002-2005. AL final del último período también presentan tasas de pobreza similares (alrededor al 8%) pese a que en 2006 la pobreza estructural de los trabajadores familiares sin remuneración era mayor. (Ver Tabla 13)

[10] Para una explicación detallada del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) remitirse al anexo metodológico y al glosario.

En la zona urbana los empleadores presentan las tasas de pobreza más bajas dentro de los ocupados pero este no es el caso en la zona rural. Con excepción del año 2006, la tasa de pobreza dentro de los empleadores urbanos ha sido por lo menos la mitad de la pobreza en los demás grupos ocupacionales. En la zona rural la tendencia ha sido distinta y en varios años la pobreza ha sido considerablemente mayor. De hecho, en varios años la pobreza entre los empleadores rurales es mayor que la pobreza de los desocupados e inactivos, que por definición no reciben ingresos laborales. (Ver Tabla 13).

Para los ocupados en la zona rural la pobreza estructural y por ingresos es relativamente similar con algunas excepciones. Como se observa en la Tabla 13, pese a que la tasa de pobreza por ingresos es un poco mayor que por NBI, las diferencias no son tan marcadas como en el caso de la pobreza urbana.

Durante todo el período, la pobreza estructural ha disminuido tanto para ocupados como para desempleados e inactivos, con excepción de los empleadores en el período inicial de recuperación y en la zona rural para los trabajadores independientes, los desocupados y los inactivos en el período 2006-2009.

La pobreza por ingresos aumentó para todos los grupos de la PET durante la crisis económica y luego disminuyó para casi todos en el período inicial de recuperación, quedando por fuera los empleadores rurales. Durante la recesión de los años noventa, la pobreza por ingresos aumentó tanto para los ocupados como para los desocupados e inactivos. Se destaca, sin embargo, el aumento de la pobreza dentro de los trabajadores independientes urbanos y los trabajadores familiares sin remuneración en la zona rural. Con la recuperación económica la pobreza por ingresos cedió un poco con la excepción de los empleadores y los desempleados en la zona rural.

Tabla 13. Tasa de pobreza por categoría ocupacional y por zonas

	NBI			LP			NBI			LP			NBI			LP	
	1997	2000	var.	1997	2000	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2006	2,009	var.	2006[a]	2,009
Ocupados																	
Asalariado																	
Urbano	11.6	9.8	-1.8	22.7	35.3	12.6	10.2	7.8	-2.5	35.4	30.6	-4.8	20.0	7.2	-12.9	n.d.	21.5
Rural	61.4	47.1	-14.3	53.9	63.5	9.6	45.2	41.5	-3.7	55.6	48.0	-7.6	39.2	38.5	-0.7	n.d.	39.0
Total	17.1	18.3	1.2	26.1	41.7	15.6	17.7	14.3	-3.5	39.7	33.9	-5.8	24.1	12.7	-11.4	n.d.	24.6
Independiente																	
Urbano	15.8	15.9	0.1	31.6	51.5	19.9	15.7	13.3	-2.4	51.6	43.2	-8.4	20.6	12.4	-8.2	n.d.	34.4
Rural	72.9	58.1	-14.8	81.6	87.1	5.5	53.2	51.9	-1.3	75.8	69.6	-6.2	51.7	54.1	2.4	n.d.	56.5
Total	32.6	29.3	-3.4	46.4	62.8	16.4	26.4	24.4	-2.0	58.5	50.8	-7.7	28.8	23.1	-5.7	n.d.	40.1
Trabajador familiar no remunerado																	
Urbano	12.8	9.3	-3.5	41.1	54.6	13.5	9.6	7.5	-2.1	45.8	46.1	0.3	16.5	8.9	-7.6	n.d.	35.8
Rural	67.4	57.7	-9.7	63.9	90.7	26.8	60.5	49.6	-11.0	79.5	77.8	-1.7	56.5	49.1	-7.5	n.d.	67.5
Total	61.7	41.4	-20.3	61.5	78.6	17.1	32.5	27.7	-4.8	60.9	61.3	0.4	32.9	27.4	-5.6	n.d.	50.4
Empleador																	
Urbano	5.5	4.4	-1.1	10.3	15.7	5.3	2.4	3.8	1.3	14.0	13.1	-0.9	18.5	4.6	-14.0	n.d.	9.6
Rural	74.5	45.5	-29.0	86.5	71.0	-15.5	31.0	35.5	4.5	39.2	47.7	8.5	41.4	38.2	-3.2	n.d.	29.3
Total	37.5	17.3	-20.2	45.7	33.0	-12.6	8.2	11.9	3.7	19.1	22.0	2.9	23.9	12.7	-11.2	n.d.	14.4

[§] Cambios no comparables entre los distintos rangos de años

[∂] Debido a la inconsistencia en los ingresos en el año 2006, la MESEP decidio no reportar tasa de pobreza por ingresos en ese año.

Fuente: Encuestas de Hogares del DANE. Cálculos Fedesarrollo

Tabla 14. Tasa de pobreza por categoría y por zonas

	NBI			LP			NBI			LP			NBI			LP	
	1997	2000	var.	1997	2000	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2006	2,009	var.	2006[a]	2,009
Desocupados																	
Urbano	20.7	18.1	-2.6	45.6	61.2	15.6	20.3	12.9	-7.4	59.7	51.6	-8.1	25.9	17.8	-8.2	n.d.	53.99
Rural	63.9	53.0	-10.9	81.3	83.6	2.3	48.3	55.2	6.9	73.3	74.6	1.3	49.0	56.4	7.4	n.d.	69.34
Total	27.7	23.2	-4.5	51.4	64.5	13.1	24.7	18.6	-6.1	61.8	54.7	-7.1	30.3	23.4	-6.9	n.d.	56.27
Inactivos																	
Urbano	17.6	16.7	-0.9	36.3	50.9	14.6	17.3	14.9	-2.4	50.2	45.1	-5.2	24.7	17.7	-7.0	n.d.	43.28
Rural	63.4	57.1	-6.4	79.1	84.7	5.6	57.4	55.3	-2.2	79.7	74.0	-5.6	55.2	57.0	1.7	n.d.	69.6
Total	31.0	28.9	-2.1	48.8	61.1	12.3	29.0	25.8	-3.2	58.8	52.9	-5.9	33.0	28.3	-4.7	n.d.	50.36
Población en edad de trabajar																	
Urbano	15.7	14.7	-1.0	32.2	47.9	15.8	15.2	12.0	-3.2	47.4	41.1	-6.3	22.4	13.5	-8.9	n.d.	35.91
Rural	66.0	54.3	-11.7	74.2	80.4	6.2	52.3	50.6	-1.8	72.4	66.9	-5.6	50.1	51.9	1.8	n.d.	59.32
Total	29.1	25.2	-3.9	43.5	56.6	13.2	24.4	21.2	-3.2	53.1	47.3	-5.9	29.3	22.3	-7.0	n.d.	41.28
Tasa de Pobreza																	
Urbano	17.6	16.6	-0.9	35.7	51.0	15.3	17.2	13.8	-3.4	51.0	44.6	-6.4	24.1	14.6	-9.5	n.d.	38.84
Rural	67.7	56.8	-10.9	77.2	82.6	5.4	55.8	53.0	-2.9	75.6	70.2	-5.3	52.8	54.0	1.2	n.d.	62.68
Total	31.7	27.8	-3.9	47.4	59.8	12.3	27.3	23.6	-3.6	57.4	51.0	-6.4	31.6	24.3	-7.3	n.d.	44.58

[§] Cambios no comparables entre los distintos rangos de años

[∂] Debido a la inconsistencia en los ingresos en el año 2006, la MESEP decidio no reportar tasa de pobreza por ingresos en ese año.

Fuente: Encuestas de Hogares del DANE. Cálculos Fedesarrollo

Agricultura, comercio y servicios sociales concentran más de la mitad de los trabajadores pobres. Independientemente del instrumento de medición utilizado -NBI o ingresos relativos a la línea de pobreza-, los sectores económicos de agricultura, comercio y servicios sociales concentran más del 60% de todos los trabajadores en situación de pobreza; hecho relevante pues estos mismos sectores concentran más de la mitad del empleo total.

El sector agropecuario cada vez concentra más a los pobres. La distribución de estos sectores en la proporción de empleados pobres ha presentado algunos cambios en los últimos años. Mientras los sectores de comercio y servicios sociales han disminuido su participación en el total de trabajadores pobres, el sector de agricultura ha aumentado su participación, especialmente cuando se tiene en cuenta la pobreza por ingresos, pues pasó de concentrar cerca del 40% de los pobres a mediados de los años noventa a concentrar el 70% a finales de esta década (ver Tabla 15).

Tabla 15. Distribución de los pobres dentro de los sectores económicos

		NBI			LP			NBI			LP			NBI			LP	
		1997	2000	var.	1997	2000	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2006	2,009	var.	2006[∂]	2,009
Sectores de actividad económica																		
Primario	Agropecuario	65.5	52.3	-13.2	68.4	75.5	7.1	48.8	44.4	-4.4	73.2	62.7	-10.5	47.6	46.3	-1.3	n.d	53.8
Secundario	Minas	39.5	41.8	2.3	35.8	57.4	21.6	48.0	29.4	-18.6	51.5	49.6	-1.9	32.4	51.4	19.0	n.d.	43.7
	Manufacturas	18.3	13.9	-4.4	31.6	46.6	15.0	14.2	10.8	-3.4	43.6	36.0	-7.6	20.9	10.2	-10.6	n.d.	27.0
	Construcción	27.6	24.0	-3.7	41.3	58.8	17.5	21.8	16.7	-5.2	55.4	47.4	-7.9	27.6	16.6	-11.0	n.d.	35.2
Terciario	Comercio, restaurantes y hoteles	19.1	15.8	-3.3	32.9	47.9	15.0	14.0	12.5	-1.5	44.1	39.9	-4.2	21.7	10.5	-11.2	n.d.	29.27
	Electricidad, gas y agua	10.5	7.2	-3.3	20.7	38.1	17.4	7.8	2.5	-5.3	37.4	21.3	-16.0	15.8	11.9	-3.9	n.d.	21.12
	Transporte y comunicaciones	14.3	12.3	-2.0	28.3	45.8	17.6	13.7	11.7	-2.0	45.5	36.4	-9.1	19.4	11.9	-7.5	n.d.	30.4
	Financiero	6.5	6.5	-0.0	14.4	23.5	9.1	7.2	4.8	-2.4	23.1	22.6	-0.5	22.4	6.2	-16.3	n.d.	18.4
	Servicios sociales	18.4	15.2	-3.2	26.6	40.1	13.5	13.7	11.2	-2.5	34.6	29.2	-5.4	19.7	10.5	-9.2	n.d.	21.89

[§] Cambios no comparables entre los distintos rangos de años

[∂] Debido a la inconsistencia en los ingresos en el año 2006, la MESEP decidio no reportar tasa de pobreza por ingresos en ese año.

Fuente: Encuestas de Hogares del DANE. Cálculos Fedesarrollo

Los sectores con mayores tasas de pobreza son el agropecuario, el de minas y la construcción. Como se observa en la Tabla 16 en el sector agropecuario la tasa de pobreza estructural alcanzaba el 65% a comienzos del período y, aunque disminuyó a 46.3% en 2009, sigue siendo el sector con mayores niveles de pobreza. Asimismo, la pobreza por ingresos alcanzaba el 68.4% en 1997 y 53.8% en 2009. Le siguen los sectores

de minas y construcción con un nivel de pobreza estructural en 2009 de 51.4 y 16.6% respectivamente y un nivel de pobreza por ingresos de 43.7 y 35.2% respectivamente.

Tabla 16. Tasa de pobreza por sectores económicos

		NBI			LP			NBI			LP			NBI			LP	
		1997	2000	var.	1997	2000	var.	2002	2005	var.	2002	2005	var.	2006	2,009	var.	2006[∂]	2,009
Sectores de actividad económica																		
Primario	Agropecuario	50.6	49.5	-1.1	40.8	33.5	-7.3	45.4	51.6	6.3	30.9	33.2	2.3	34.9	48.6	13.7	n.d	71.0
Secundario	Minas	1.0	1.1	0.0	0.7	0.7	-0.0	3.9	1.2	-2.7	1.9	0.9	-1.0	0.8	3.9	3.0	n.d.	3.4
	Manufacturas	8.3	8.0	-0.3	10.7	12.3	1.6	8.6	7.6	-1.0	11.9	11.5	-0.4	10.4	7.4	-3.1	n.d.	4.7
	Construcción	5.0	4.3	-0.8	5.6	4.8	-0.9	5.3	4.4	-0.9	6.1	5.7	-0.4	5.4	4.8	-0.5	n.d.	2.3
Terciario	Comercio, restaurantes y hoteles	14.5	14.9	0.5	18.6	20.6	2.0	16.5	16.6	0.1	23.6	24.0	0.4	20.7	14.9	-5.8	n.d.	9.11
	Transporte y comunicaciones	2.7	2.8	0.1	4.0	4.7	0.7	4.3	4.2	-0.0	6.4	6.0	-0.4	5.3	5.6	0.3	n.d.	2.27
	Electricidad, gas y agua	0.3	0.2	-0.1	0.5	0.4	-0.1	0.2	0.1	-0.1	0.3	0.2	-0.1	0.2	0.2	0.0	n.d.	0.09
	Financiero	1.1	1.2	0.0	1.8	2.0	0.1	1.7	1.5	-0.2	2.6	3.3	0.7	5.4	2.7	-2.8	n.d.	0.68
	Servicios sociales	16.4	18.0	1.6	17.4	21.2	3.8	14.2	12.8	-1.4	16.3	16.0	-0.4	16.8	11.9	-4.9	n.d.	6.42
	Total	100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0			100.0

[§] Cambios no comparables entre los distintos rangos de años

[∂] Debido a la inconsistencia en los ingresos en el año 2006, la MESEP decidio no reportar tasa de pobreza por ingresos en ese año.

Fuente: Encuestas de Hogares del DANE. Cálculos Fedesarrollo

Recuadro 2: Índice de Pobreza Multidimensional

El índice internacional de pobreza multidimensional propuesto por el *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de 3 dimensiones (educación, salud, y estándar de vida), permitiendo determinar no solo la incidencia de la pobreza sino la brecha y la severidad.

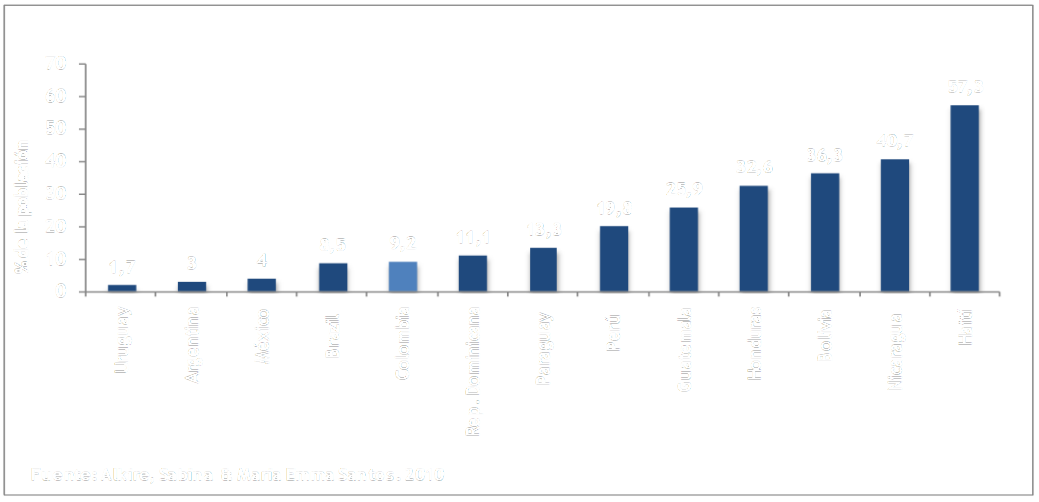
Cada dimensión contiene un grupo de variables distribuidas de la siguiente forma:

- Educación: años de escolaridad y asistencia escolar para niños entre 1 y 8 años
- Salud: mortalidad infantil y nutrición
- Estándar de vida: electricidad, agua para consumo, saneamiento, material de pisos, combustible para cocinar y posesión de activos.

De esta forma, una persona es considerada pobre si se encuentra privada de 3 o más de las 10 variables anteriormente mencionadas.

Con esta medición, el porcentaje de pobres en Colombia para 2005 fue de 9.2%

Gráfico 10. Pobreza según el Índice de Pobreza Multidimensional-Oxford
Países de América Latina



No obstante, con apoyo de OPHI el Departamento Nacional de Planeación realizó una aplicación más robusta del índice con el fin de reflejar las condiciones de vida de un país de ingresos medios como Colombia.

Por lo tanto, además de utilizar umbrales más exigentes, el índice incorpora otras dimensiones alcanzando un número de 16 variables en vez de 10 como lo hace el original.

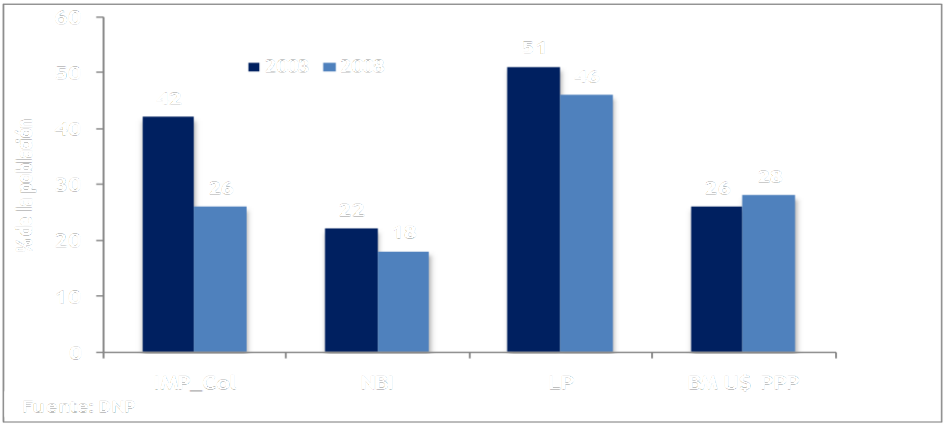
El índice multidimensional de pobreza adaptado para Colombia está compuesto por 5 dimensiones, constituidas de la siguiente manera:

- Clima educativo del hogar: logro educativo y analfabetismo
- Condiciones de la niñez y la juventud: asistencia escolar, rezago escolar, atención integral de primera infancia y trabajo infantil
- Ocupación: desempleo de larga duración
- Salud: aseguramiento y acceso a servicios de salud dad una necesidad
- Servicios públicos y condiciones de la vivienda: acceso a fuente de agua mejorada, acceso a electricidad, eliminación de excretas, manejo de basuras, pisos, paredes exteriores, y hacinamiento crítico.

Con esta adaptación para Colombia, una persona es considerada pobre cuando cuenta con privaciones en al menos 5 de las 16 variables.

De esta forma, según cálculos del DNP, entre 2003 y 2008 la pobreza *multidimensional* disminuyó 16.4 puntos porcentuales, cifra que corresponde a una reducción de 6.4 millones de personas pobres.

Gráfico 11. Incidencia de la pobreza en Colombia (2003-2008)



Los aspectos que más contribuyeron a esta reducción de la pobreza entre 2003 y 2008 fueron aseguramiento al sistema de seguridad social en salud, aumento de la escolaridad promedio de las personas de 15 años y más, y mejoras en términos de atención integral a la primera infancia.

4. EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO

4.1 Marco institucional

4.1.1 Análisis de la reforma laboral reciente

La reforma laboral más reciente en Colombia fue reglamentada por la ley 789 del 27 de diciembre 2002, por medio de la cual se "*dicta normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de trabajo*"[11].

Esta ley tenía como principales objetivos

- Aumentar la recolección de dineros provenientes de las contribuciones parafiscales, con el fin de atender las necesidades de las personas desempleadas en el país,
- Generar varios estímulos a la creación de empleo fomentando tanto la demanda por trabajo no calificado como la demanda por empleo de los demás grupos vulnerables de la sociedad,
- Regular el mercado de trabajo para los aprendices, así como la reglamentación del contrato de los mismos y,
- Flexibilizar los contratos laborales por medio de la reducción de los sobrecargos de los dominicales y los festivos, y la ampliación de la jornada laboral, con el fin de incentivar la creación de empleo en el país.

En los años posteriores a la reforma, se realizaron algunos estudios que investigaban los posibles impactos y la efectividad que tuvo la reforma en cuanto a los principales indicadores del mercado laboral[12]. A continuación se presentan los resultados más importantes de Gaviria (2004).

La reforma laboral de 2002 tuvo un efecto importante en la contratación de aprendices. Entre 2003 y 2004 los contratos de aprendizaje aumentaron en un 89% como consecuencia de la reforma laboral. No obstante, no es posible determinar si este aumento fue producto de la imposición de una cuota de aprendices o de la reducción de su remuneración.

La reforma ayudó a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas. Gaviria (2004) encuentra que el subempleo disminuyó y las horas trabajadas aumentaron debido posiblemente a la extensión de la jornada laboral diurna que conllevó una disminución en los costos laborales.

La ampliación de la jornada continua y la disminución de los costos de despido no tuvieron efectos en el empleo. La ampliación de la jornada continua y la disminución

[11] Congreso de la República (2002). Ley 789 de 2002.
[12] Gaviria (2004), Núñez (2005), Castaño et ál. (2004) son algunos ejemplos.

de los costos de despido, medidas que buscaban disminuir los costos laborales y por ende aumentar la creación de empleo, no afectaron la probabilidad de estar empleado, y los resultados en cuanto a la formalización del empleo no son concluyentes.

Los empresarios no consideran la reforma como un factor importante en la generación de empleo. Con base en una encuesta empresarial, Gaviria (2004) encuentra que, a excepción del incremento en el número de aprendices, no hubo aumento sustancial en la generación de empleo entre 2002 y 2003, es decir, entre el período que contempla en año inmediatamente anterior y el posterior a la reforma. Más aún, encuentra que tan solo el 3% de las empresas identifica los incentivos provistos por la reforma como una razón del aumento observado en del empleo, mientras que la mayoría de las empresas considera que se debió a un aumento de los pedidos efectivos o esperados. Además, ninguna empresa identifica los incentivos de la reforma laboral como una razón de posibles incrementos en el empleo futuro.

La implementación de algunas medidas dispuestas por la Ley 789 de 2002 limitó su alcance. Por un lado, pese a que la recolección de dinero vía contribución en parafiscales aumentó, los programas de apoyo a los desempleados se vieron limitados por problemas en la ejecución de los recursos. Por ejemplo, a junio de 2004 sólo se habían entregado el 69% y el 36% de los recursos disponibles para subsidio de transporte y programas de capacitación, respectivamente. Por otro lado, la complejidad de los trámites necesarios para acceder a los programas de apoyo al empleo, destinados a trabajadores no calificados y grupos vulnerables, limitó la demanda por parte de sus potenciales beneficiarios.

Otras medidas normativas posteriores a la reforma laboral contribuyeron al incremento en los costos no salariales de los últimos años. Luego de la Ley 789 de 2002, el gobierno tomó una serie de medidas relacionadas con el mercado laboral que modificaron algunos aspectos del sistema general de pensiones y de seguridad social en salud. Estas medidas incrementaron de manera significativa los costos no salariales

La ley 797 de 2003 reformó algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y adoptó algunas disposiciones sobre los regímenes Pensionales exceptuados y especiales. Además de dictaminar la afiliación obligatoria para todos los trabajadores tanto dependientes como independientes, decretó un aumento en la cotización de un punto porcentual para 2004, medio punto porcentual en 2005 y otro medio punto en 2006; llevando el monto de la cotización a 15.5% del salario entre 2006 y 2007. Adicionalmente, mediante el Decreto 4982 de 2007, el gobierno incrementó nuevamente la cotización a 16.5% del salario en 2008.

La ley 1122 de 2007 realizó algunas modificaciones al sistema general de seguridad social en salud. Por ejemplo incrementó la cotización en medio punto porcentual, la cual quedó establecida en 12.5% del salario en 2008. Este incremento en la cotización estuvo

totalmente a cargo del empleador. Así, mientras el trabajador continuaba aportando 4% de su salario, el empleador paso a aportar el 8.5%

4.1.2 El papel del salario mínimo

El salario mínimo legal vigente (SMLV) en Colombia "es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural" (Código sustantivo del trabajo, artículo 145).

Según la Ley 278 de 1996, el SMLV debe ser fijado de manera concertada por la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales (CPCPSL)[13] "teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia". Si al 15 de diciembre la comisión no ha llegado a un consenso deberá, en un plazo máximo de 48 horas, explicar las razones. Las partes deben estudiar tales razones y fijar su posición en un plazo no mayor a 48 horas. Nuevamente, la comisión se reúne en la búsqueda de un consenso, con base en los nuevos elementos de juicio, que deberá ser alcanzado antes del 30 de diciembre. Si a esta fecha la comisión no logra llegar al consenso, el gobierno nacional lo determinará teniendo en cuenta los siguientes factores: la meta de inflación del siguiente año fijada por la junta del Banco de la República, la contribución de los salarios al ingreso nacional y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC)[14].

Desde una perspectiva histórica, el salario mínimo legal fue constituido en Colombia en el año 1945 y utilizado de forma continua hasta hoy. Su historia se puede dividir en las siguientes tres etapas:

La primera etapa cubre el período de 1945 a 1963. En un principio, el gobierno colombiano tenía la potestad de establecer los salarios mínimos por medio de decretos para cada región o actividad económica, esto se estableció a partir de la Ley 6 de 1945 y se hizo efectiva cuatro años después en 1949. A partir de esa fecha y hasta 1963 existió una variedad salarial que dependía de la zona del país, del sector económico, de la edad de los trabajadores y del tamaño de la empresa. Hacia 1963, según el decreto 263 y 240 de febrero del mismo año, el salario mínimo del sector urbano se encontraba fijado en 420 pesos corrientes en comparación con un salario mínimo de 270 pesos corrientes fijado para el sector rural. En la época no se estipulaba el subsidio de transporte.

La segunda etapa de la historia del SMLV corresponde a los años entre 1964 a 1983, cuando el SML se determinaba dependiendo de la actividad económica (comercio, manufacturera, servicios, transporte, construcción, etc.) y del sector (urbano y rural). Un

[13] Creada por el Artículo 56 de la Constitución Nacional de Colombia.
[14] Ley 278 de 1996

cambio importante durante esta etapa ocurrió en 1979 cuando se comenzó a fijar el SML anualmente siendo efectivo en enero de cada año, de forma similar a como ocurre en la actualidad. En los años anteriores, el salario mínimo se fijaba varias veces en el mismo año (por ejemplo, en 1974 y 1977) o se fijaba el mismo valor para varios años (1969-1971 y 1972-73). En la Tabla 17 se presentan los valores históricos del salario mínimo desde su constitución hasta hoy.

La tercera y última etapa, comenzó en 1984 con la unificación del salario mínimo sin distinción por tipo de trabajador, sector o zona, mediante el Decreto 3506 de Diciembre de 1983. El objetivo principal detrás de esta decisión era evitar la discriminación a los trabajadores rurales. Como se puede observar en la Tabla 17 la transición se hizo durante 1984 incrementando gradualmente el salario mínimo del sector rural hasta alcanzar el valor fijado para el salario urbano en 11.298,00 pesos corrientes (no incluía subsidio de transporte).

A partir de 1990 mediante el Decreto 3000 de Diciembre de 1989 se estipuló adicionalmente el pago de un subsidio de transporte que en ese año se fijó en 3.798 pesos corrientes adicionales a los 41.025,10 pesos corrientes correspondientes al salario mínimo. En la actualidad, después de negociaciones fallidas entre las centrales obreras, los representantes de empresarios y el gobierno nacional, el salario mínimo legal vigente fue decretado por un valor de $515.000 pesos colombianos más un subsidio de transporte de $61.500 pesos.

Tabla 17. Resumen Salario Mínimo Legal Mensual Vigente Desde 1950

(Pesos corrientes)

Fecha de Vigencia	Decretos		Sector Urbano	Crecimiento (%)	Inflación	Sector Rural	Subsidio de Transporte
1/1/1950	-		60	-	-	60	-
1/1/1951	-		60	0	-	60	-
1/1/1952	-		60	0	-	60	-
1/1/1953	-		60	0	-	60	-
1/1/1954	-		60	0	-	60	-
1/1/1955	-	(a)	60	0	-	60	-
1/10/1956	2214 Sep./56		135	125	-	96	-
1/7/1957	2214 Sep./56		155,4	15,1	-	110	-
1/1/1958	2214 Sep./56		155,4	0	-	110	-
1/1/1959	2214 Sep./56		155,4	0	-	110	-
1/5/1960	1090 Abr./60	(b)	198	27,4	-	132	-
1/1/1962	2834 Nov./61		219	10,6	-	153	-
1/8/1962	1828 Jul./62		300	37	-	210	-
1/1/1963	236 y 240 Feb./63		420	40	-	270	-
1/8/1969	1233 Jul./69	(c)	519	23,6	-	300	-
1/1/1970	1233 Jul./69		519	0	6,6	300	-
1/1/1971	1233 Jul./69		519	0	14,1	300	-
13/04/1972	577 Abr./72		660	27,2	14	390	-
1/1/1973	577 Abr./72		660	0	24,1	390	-
1/1/1974	2680 Dic/73		900	36,4	26,4	690	-
8/11/1974	2394 Nov./74		1.200,00	33,3		1.020,00	-
1/1/1975	2394 Nov./74		1.200,00	0	17,8	1.020,00	-
30/07/1976	1623 Jul./76		1.560,00	30	25,8	1.320,00	-
1/1/1977	1623 Jul./76		1.770,00	13,5	28,7	1.500,00	-
1/8/1977	1623 Jul./76		1.860,00	5,1		1.590,00	-
1/11/1977	2371 Oct./77		2.340,00	25,8		2.010,00	-
1/5/1978	2371 Oct./77		2.580,00	10,3	18,4	2.205,00	-
1/1/1979	2381 Dic./78		3.450,00	33,7	28,8	3.150,00	-
1/1/1980	3189 Dic./79		4.500,00	30,4	25,9	4.200,00	-
1/1/1981	3463 Dic./80		5.700,00	26,7	26,4	5.310,00	-
1/1/1982	3687 Dic./81		7.410,00	30	24	7.020,00	-
1/1/1983	3713 Dic./82		9.261,00	25	16,6	8.775,00	-
1/1/1984	3506 Dic./83		11.298,00	22	18,3	10.875,00	-
1/4/1984	3506 Dic./83		11.298,00	0		11.082,00	-
1/7/1984	3506 Dic./83	(d)	11.298,00	0		11.298,00	-
1/1/1985	01 Ene./85		13.557,00	20	22,4	13.557,60	-
1/1/1986	3754 Dic./85		16.811,40	24	20,9	16.811,40	-
1/1/1987	3732 Dic./86		20.510,00	22	24	20.510,00	-

Fecha de Vigencia	Decretos	Sector Urbano	Crecimiento (%)	Inflación	Sector Rural	Subsidio de Transporte
1/1/1988	2545 Dic./87	25.637,40	25	28,1	25.637,40	-
1/1/1989	2662 Dic./88	32.559,60	27	26,1	32.559,60	-
1/1/1990	3000 Dic./89	41.025,10	26	32,4	41.025,10	3.798
1/1/1991	3074 Dic./90	51.720,00	26,1	26,8	51.720,00	4.787
1/1/1992	2867 Dic./91	65.190,00	26	25,1	65.190,00	6.033
1/1/1993	2061 Dic./92	81.510,00	25	22,6	81.510,00	7.542
1/1/1994	2548 Dic /93	98.700,00	21,1	22,6	98.700,00	8.705
1/1/1995	2872 Dic /94	118.933,50	20,5	19,5	118.933,50	10.815
1/1/1996	2310 Dic./95	142.125,50	19,5	21,6	142.125,50	13.567
1/1/1997	2334 Dic./96	172.005,00	21	17,7	172.005,00	17.25
1/1/1998	3106 Dic /97	203.825,93	18,5	16,7	203.825,93	20.7
1/1/1999	2560 Dic /98	236.438,07	16	9,2	236.438,07	24.012
1/1/2000	2647 Dic /99	260.100,00	10	8,7	260.100,00	26.413
1/1/2001	2580 Dic /00	286.000,00	9,96	7,7	286.000,00	30
1/1/2002	2910 Dic/01	309.000,00	8,04	6,9	309.000,00	34
1/1/2003	3232 Dic/02	332.000,00	7,44	6,5	332.000,00	37.5
1/1/2004	3770 Dic/03	358.000,00	7.83	5.5	358.000,00	41.6
1/1/2005	4360 Dic/04	381,500.00	6,564	4.9	381,500,00	44.5
1/1/2006	4686 Dic/05	408.000,00	6,95	4.5	408.000,00	47.7
1/1/2007	4580 Dic 06	433,700,00	6,299	5.7	433,700.00	50.8
1/1/2008	4965 Dic 07	461,500.00	6.41	7.7	461,500,00	55
1/1/2009	4868 Dic 08	496,900.00	7,67%	2	496,900,00	59.3
1/1/2010	5053 Dic 09	515,000,00	3,64%	-	515,000,00	61.5

(a) El decreto 1156 de Abril de 1955 crea comisiones paritarias de patronos y trabajadores para la fijación de salarios mínimos y señala su organización.

(b) El decreto 2837 de diciembre 14 de 1960 organiza el Consejo Nacional de Salarios creado por la ley 187 de 1959.

(c) Los decretos anteriores al año 1969 fijaban los salarios discriminándolos en zona rural y urbana. A partir de 1969 se fijaban según actividad económica.

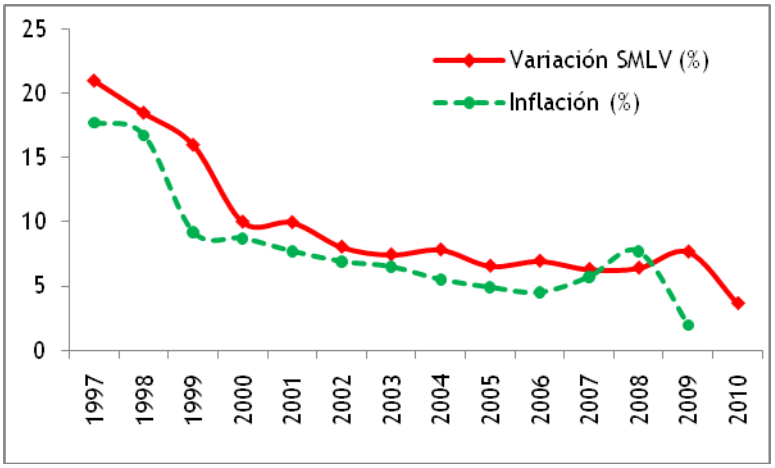
(d) Según Decreto 3506 de diciembre 27/83, se unificó el salario mínimo legal para los sectores urbano y rural. A partir de julio de 1984.

Fuente: "Estadísticas Monetarias y Financieras". Banco de la República; Función Pública.

Tomado de Ministerio de la Protección Social con algunas correcciones de los autores:
http://www.minproteccionsocial.gov.co/vbecontent/library/documents/DocNewsNo15584DocumentNo11539.PDF

En los últimos doce años el salario mínimo ha crecido más que la inflación con la excepción de 2008. En el Gráfico 12 se puede observar que durante casi todo el período analizado, la variación porcentual anual del salario mínimo legal ha estado por encima de la inflación, siendo el 2008 la única excepción. La mayor diferencia se observa en 1999, cuando debido a la peor crisis que el país ha experimentado en la historia reciente la inflación cayó de 16.7% en 1998 a 9.2% en 1999, mientras que el salario mínimo sólo disminuyó 2.5 puntos porcentuales con un crecimiento en 1999 de 16%. En el 2009, nuevamente, la inflación fue de tan solo 2% en cuanto el salario mínimo creció 7.67%. La excepción a este comportamiento ocurrió en 2008 cuando la variación del salario mínimo fue de 6.41%, 1.29 puntos porcentuales por debajo de la inflación para ese año. En 2008 las fuertes presiones inflacionarias, resultado de los incrementos mundiales en los precios de los alimentos y energía y de la desaceleración de la economía, llevaron a un desvío de la inflación objetivo fijada por el Banco de la República, pese a sus esfuerzos de contrarrestar esta tendencia alcista. Vargas et ál. (2009).

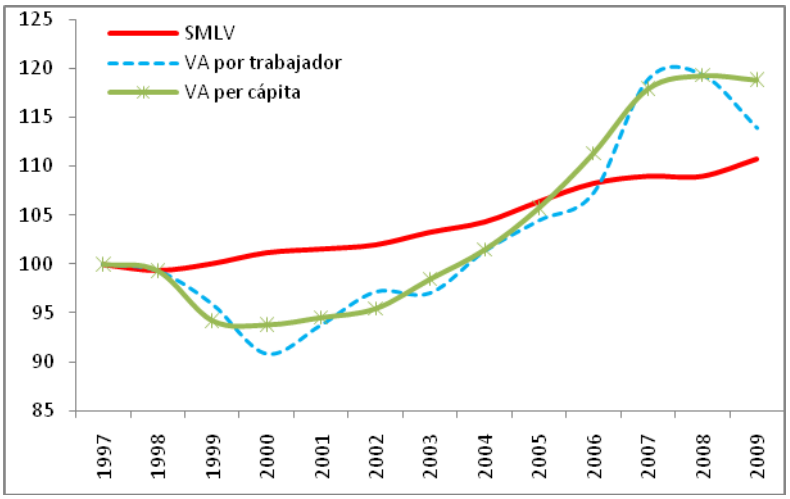
Gráfico 12. Variación del SMLV y la Inflación



Fuente: Banco de la República y DANE. Cálculos Fedesarrollo.

El salario mínimo creció buena parte del período por encima del PIB per cápita y la productividad laboral. Como se observa Gráfico 13, desde 1998 hasta 2004 el salario mínimo creció a tasas superiores a las experimentadas por la productividad laboral. Pese a que durante los últimos cinco años esta tendencia se ha revertido los efectos sobre el mercado laboral han sido devastadores. Un salario mínimo por encima de la productividad laboral lleva a que los empresarios reduzcan su demanda por trabajo a este precio llevando a los trabajadores al desempleo o la informalidad.

Gráfico 13. Evolución del SMLV y la Productividad Laboral

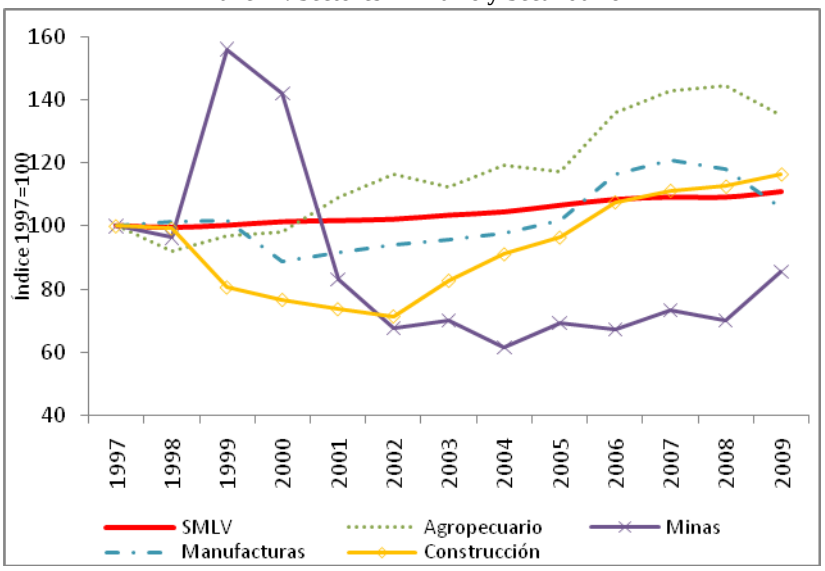


Fuente: Banco de la República y DANE. Cálculos Fedesarrollo.

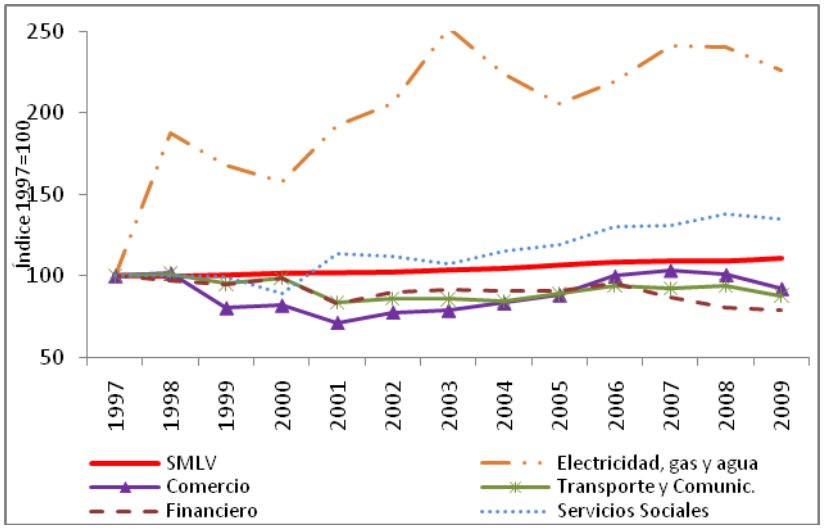
Adicionalmente, el salario mínimo ha crecido por encima de la productividad laboral en varios sectores, algunos de éstos intensivos en mano de obra. En los paneles A y B del Gráfico 14, se presenta el comportamiento del salario mínimo legal y de la productividad laboral por sectores. El Panel A compara la evolución del SMLV con la evolución de la productividad laboral de los sectores primario y secundario mientras que el Panel B la compara con la evolución de la productividad laboral en el sector terciario. Para facilitar las comparaciones las variables se han convertido en un índice con base 100=1997. Como se puede observar, el salario mínimo legal ha presentado tasas de crecimiento mayores a las observadas en la productividad laboral de sectores como manufacturas, construcción, comercio, transporte, minas y sector financiero. Como se mencionó anteriormente, este comportamiento lleva a la expulsión de mano de obra de los sectores formales empeorando las condiciones de vida de los trabajadores. Esta situación se agrava aún más cuando ocurre en sectores intensivos en mano de obra, no necesariamente calificada, como lo son los cuatro primeros sectores mencionados.

Gráfico 14. Evolución del Salario Mínimo y Productividad Laboral

Panel A. Sectores Primario y Secundario



Panel B. Sector Terciario



Fuente: Banco de la República y DANE. Cálculos Fedesarrollo

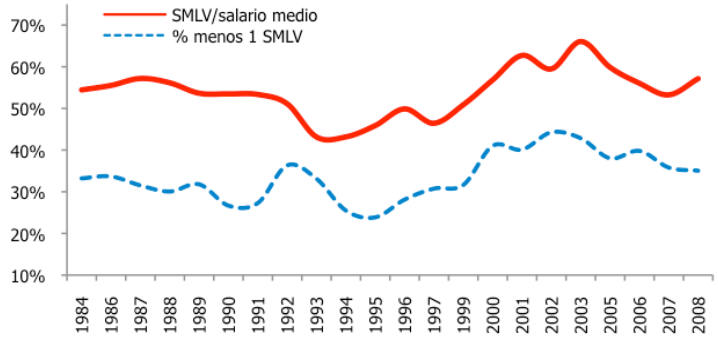
Una grave consecuencia del desequilibrio con respecto al salario mínimo es que cada vez más trabajadores perciben ingresos laborales inferiores a un salario mínimo, en especial los independientes. En los paneles A, B y C del Gráfico 15, se presenta la relación entre el salario mínimo legal y el salario promedio de los trabajadores al igual que la proporción de trabajadores que recibe ingresos laborales inferiores al salario mínimo (cálculos tomados de Santa Maria et ál., 2010). Como se puede observar, el salario mínimo representaba alrededor del 43% del salario promedio de los trabajadores urbanos a

comienzos de los años noventa en tanto que a comienzos de los años dos mil llegó a porcentajes cercanos al 66% y en 2008 todavía representaba el 57% del salario promedio.

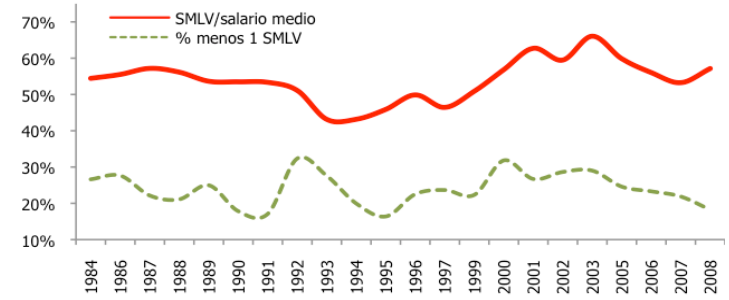
De este ejercicio se pueden resaltar dos observaciones. La primera es que al tiempo que la relación del salario mínimo con respecto al salario promedio aumenta también lo hace, siguiendo la misma tendencia, el porcentaje de trabajadores que perciben ingresos por debajo del salario mínimo. Por ejemplo, en la primera parte de la década de los años noventa, del total de trabajadores urbanos alrededor del 25% recibían ingresos inferiores al SMLV. Ya en la década del año dos mil, esta proporción aumentó al punto de llegar al 44% en 2002 y a 35% en 2008. La segunda observación es que los más afectados han sido los trabajadores cuenta propia. Se observa que en 1995 el 16% de los trabajadores asalariados (Panel B) percibían ingresos inferiores al salario mínimo en comparación al 43% de los trabajadores cuenta propia (Panel C). Esta situación empeora a finales del período y se observa que aunque en 2002 y 2008 el porcentaje de los trabajadores asalariados que recibían menos de un salario mínimo aumenta a 29 y 18% respectivamente, el porcentaje de los trabajadores cuenta propia lo hace de manera sustancial a 72 y 60% en estos mismos años.

Gráfico 15. Salario mínimo respecto al salario medio y porcentaje de trabajadores urbanos que perciben menos de 1 SMLV

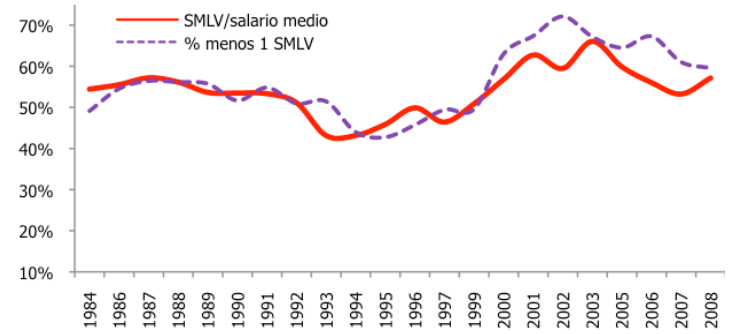
Panel A. Total Trabajadores en Zona Urbana



Panel B. Trabajadores Asalariados en Zona Urbana



Panel C. Trabajadores Cuenta Propia en Zona Urbana



Fuente: Santa Maria et ál. (2010)

Aunque la discusión sobre la política de salario mínimo es aún un debate abierto, expertos laborales han propuesto diversas medidas para contrarrestar los problemas mencionados. Por ejemplo, Santa Maria et ál. (2010) proponen diferenciar el salario mínimo por rangos de edad y fijar un nivel inferior para los menores de 24 años. Es un hecho estilizado mundial que la tasa de desempleo es mayor entre los jóvenes debido a su falta de experiencia y menores niveles educativos. También proponen diferenciar el SMLV por zonas, es decir, establecer un salario mínimo para la zona rural distinto del salario mínimo de la zona urbana, de forma que reflejen más las condiciones propias de

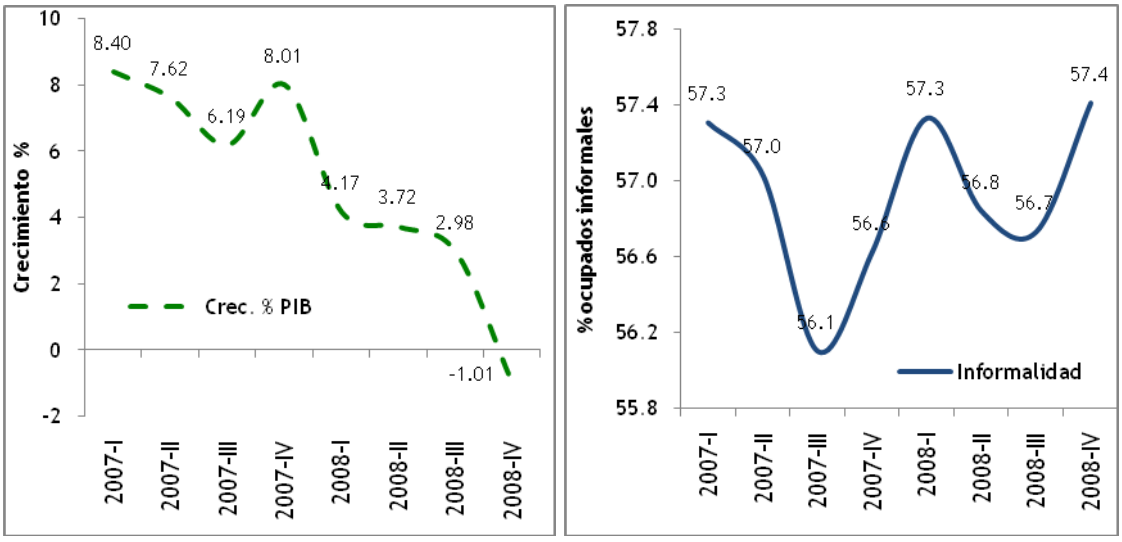
cada uno de los mercados. Sin embargo, López (2010) aunque conceptualmente está de acuerdo con esta última propuesta, le parece imposible su implementación.

4.2 La informalidad, resultado de imperfecciones del mercado y la regulación colombiana

4.2.1 Mercados segmentados e informalidad.

Pese a que a partir de la recuperación de la economía colombiana de la última década se observaron tasas de crecimiento promedio de 4.6%, la informalidad no ha cedido y se mantiene por encima del 55%, según la definición utilizada por el DANE[15,16]**.** La poca creación de empleo formal en Colombia, inclusive durante épocas de expansión económica es un tema de especial relevancia en los estudios de mercado laboral. Ante la existencia de limitaciones para emplearse en el sector formal, los trabajadores acuden al sector informal en donde existe baja protección social y la calidad del empleo es menor. De esta forma, los trabajadores informales carecen de mecanismos de aseguramiento que les permitan suavizar el consumo ante la presencia de volatilidad en los ingresos. Por tanto, los efectos de un choque exógeno tienen un impacto desproporcionado y de largo plazo sobre la calidad de vida y el bienestar de este grupo de trabajadores, que constituye la mitad del empleo en Colombia.

Gráfico 16. Tasa de informalidad y crecimiento del PIB (2006-2008)



Fuente: DANE

[15] Según la definición del DANE, la informalidad en el tercer trimestre de 2009 fue de 64%
[16] En el Recuadro 3 se hace referencia a distintas definiciones de informalidad.

Recuadro 3. ¿Qué es la informalidad?

La definición de informalidad depende tanto del contexto del país como de las características del mercado laboral. No obstante, en la práctica, las diferentes definiciones de informalidad dependen de la disponibilidad de datos. Por tanto, debido a la escasez de cifras relacionadas con la regulación formal y las condiciones de empleo de los trabajadores, medir informalidad y comparar las diferentes definiciones no es una tarea fácil (Bernal, 2007).

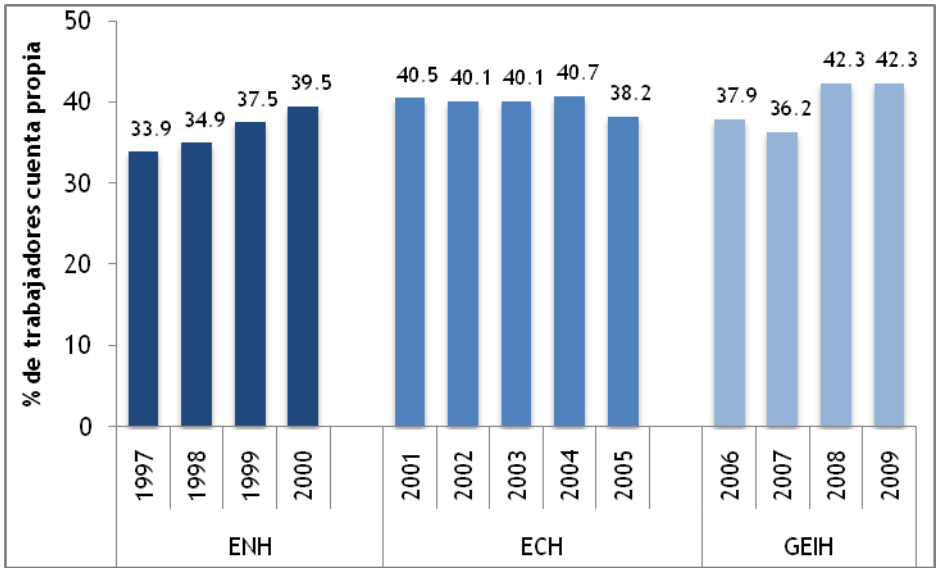
Existen dos definiciones de informalidad usadas con frecuencia en Colombia. La primera es la definición oficial del DANE que hace referencia al tamaño de la empresa y a la ocupación, y por lo tanto considera que un trabajador es informal si: i) trabaja en una firma con 10 o menos empleados, ii) es trabajador familiar sin remuneración, iii) es cuenta propia no profesional ni técnico o, iv) es empleador con 10 o menos trabajadores. La segunda definición está relacionada con la contribución a protección social (salud y pensión), incorporando el acceso a los beneficios de seguridad social como un indicador de la calidad del empleo.

Otra forma de aproximar la informalidad es mediante la proporción de trabajadores cuenta propia dentro del total de ocupados. Aunque no necesariamente esta forma de trabajo está asociada a condiciones desfavorables de empleo, sí puede reflejar segmentación del mercado cuando las razones de estas personas para ejercer este tipo de trabajo son de exclusión del mercado de los asalariados.

Esta última aproximación resulta útil cuando hay dificultades en la disponibilidad de información más detallada, siempre y cuando sea plausible pensar que existe una segmentación del mercado y, por ende el trabajo por cuenta propia más que una alternativa se convierte en la única opción. (Ver Santa María, García & Mujica, 2008; y Santa María, Steiner & Schutt 2010).

En Colombia, la informalidad, medida como la proporción de trabajadores cuenta propia dentro del total de ocupados, ha venido creciendo y ya se acerca al 50%. Como se mencionó en el Recuadro 3 la informalidad laboral puede aproximarse a la proporción de trabajadores cuenta propia dentro del total de ocupados. Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), los trabajadores cuenta propia pasaron de representar el 33.9% de los ocupados en 1997 a representar el 39.5% en el año 2000. En la primera mitad de la década pasada se observa, según la Encuesta Continua de Hogares (ECH), que la proporción de trabajadores cuenta propia se mantuvo alrededor de 40% con excepción al año 2005 cuando bajó al 38.2%. Por último, con base en los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), se encuentra que la proporción de trabajadores cuenta propia pasó de 36.2% en 2007 a 42.3 en 2009. (Ver Gráfico 17).

Gráfico 17. Proporción de trabajadores cuenta propia dentro del total de ocupados



Nota: Los datos no son comparables entre encuestas (ENH, ECH, GEIH).
Fuente: Encuestas de hogares DANE. Cálculos Fedesarrollo.

En Colombia, cerca del 50% de los trabajadores por cuenta propia pertenecientes a los estratos bajos, trabajan bajo esta modalidad por razones de exclusión más que por ser una alternativa para mejorar sus condiciones laborales. Las razones para trabajar por cuenta propia pueden ser de exclusión o de salida: las primeras se refieren a la falta de oportunidades que enfrentan los trabajadores en el mercado laboral y, las segundas se refieren a las oportunidades de tener condiciones más favorables como la flexibilidad y el emprendimiento. Como se observa en la Tabla 18, los más afectados con la situación de alta informalidad son los más pobres: el 47% de los trabajadores cuenta propia de estratos bajos lo son por exclusión y el 53% restante por mejorar sus condiciones laborales; porcentajes que se comparan con el 12% y el 88% de los trabajadores cuenta propia en estratos altos, respectivamente.

Asimismo, los trabajadores cuenta propia que cuentan con poca calificación enfrentan mayores dificultades para insertarse al mercado laboral formal y se encuentran participando de esta actividad debido a razones de exclusión; mientras que aquellos trabajadores cuenta propia con mejores condiciones salariales se ven motivados por razones de salida (Mondragón-Vélez, Peña & Wills, 2010).

Tabla 18. Colombia, razones para ser cuenta propia por nivel de estrato socioeconómico

	Bajo	Medio	Alto
Exclusión	*46.7*	*31.8*	*12.4*
Lo despidieron y no ha encontrado otro empleo	6.2	2.9	2.4
Es el único trabajo que ha conseguido	33.4	20.8	6.5
Los empleadores lo consideran muy joven/viejo	7.1	8.1	3.5
Salida	*53.3*	*68.2*	*87.6*
Se gana más como independiente	11.3	15.3	26.8
Está acostumbrado a ser independiente	10.7	11.0	8.1
Horario más flexible	8.3	10.9	16.4
Más posibilidad de progresar	5.0	9.2	8.6
Quiere tener su propia empresa	4.4	8.2	11.2
No quiere tener jefe	3.0	3.5	5.1
Otra	4.6	3.0	1.4
Mayor estabilidad/mejor futuro	0.8	2.4	3.7
Tiene menor responsabilidad	0.2	0.1	1.4
Por tradición familiar	0.7	1.2	0.7
Heredó el negocio	0.1	0.7	0.0
NS/NR	4.4	2.8	4.4
Total	*100.0*	*100.0*	*100.0*

Fuente: Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo, 2009.

Más de la mitad de los trabajadores cuenta propia se encuentran en el sector de comercio, restaurantes y hoteles, en el sector agropecuario y en los servicios sociales. En la Tabla 19 se presenta la distribución de trabajadores cuenta propia en los sectores económicos para distintos períodos según la disponibilidad y comparabilidad de la información. Como se observa en la tabla, en 1997, el 30% de los trabajadores cuenta propia estaban en los sectores de comercio, restaurantes, el 23% en el sector agropecuario y el 19% en los servicios sociales. En 2009, estos porcentajes son similares aunque servicios sociales y el sector agropecuario han perdido importancia relativa: el 29% está en comercio, restaurantes y hoteles, el 20% en el sector agropecuario y el 14% en servicios sociales.

Tabla 19. Distribución de los trabajadores cuenta propia por sectores económicos

		1997	2000	Cambio	2002	2005	Cambio	2006	2,009	Cambio
Sectores de actividad económica										
Primario	Agropecuario	23.1	24.0	0.9	22.9	23.5	0.5	18.5	20.3	1.9
Secundario	Minas	0.4	0.5	0.2	2.1	0.7	-1.4	0.6	1.7	1.1
	Manufacturas	10.5	10.9	0.4	10.6	10.3	-0.3	11.6	10.3	-1.3
	Construcción	6.5	5.1	-1.5	5.9	5.6	-0.3	5.4	5.3	-0.2
Terciario	Comercio, restaurantes y hoteles	30.8	28.6	-2.2	30.4	30.0	-0.3	31.3	29.4	-1.9
	Electricidad, gas y agua	0.8	0.1	-0.7	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
	Transporte y comunicaciones	6.2	6.4	0.1	9.4	9.6	0.2	10.2	11.6	1.3
	Financiero	3.0	2.8	-0.2	4.5	5.3	0.8	5.7	7.5	1.8
	Servicios sociales	18.7	21.6	2.9	14.4	15.0	0.6	16.6	14.0	-2.6
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

§ Cambios no comparables entre los distintos rangos de años
Fuente: Encuestas de Hogares del DANE. Cálculos Fedesarrollo

Los sectores con mayor incidencia de informalidad laboral son transporte, minas, comercio, restaurantes y hoteles, el sector agropecuario y la construcción. En la Tabla 20 se presenta los porcentajes de trabajadores cuenta propia en cada sector para los años mencionados anteriormente. Como se observa, en 2009 la incidencia de la informalidad es considerable en casi todos los sectores, con excepción del sector de servicios públicos domiciliarios (11.2%). Sobresalen el sector de transporte y telecomunicaciones y el de minas, en los cuales más de la mitad de los trabajadores son informales (58.5% y 52.7% respectivamente). Les siguen sin embargo, con porcentajes mayores al 40% el sector de comercio (48.9%), el sector agropecuario (46%), el de la construcción (43%) y el financiero (41.3). Por último, se encuentran las manufacturas (33.9%) y servicios sociales (29.4%).

Tabla 20. Proporción de trabajadores cuenta propia, por sector económico§

		1997	2000	Cambio	2002	2005	Cambio	2006	2,009	Cambio
Sectores de actividad económica										
Primario	Agropecuario	34.3	41.8	7.4	46.0	41.2	-4.8	36.1	46.0	9.9
Secundario	Minas	17.8	35.6	17.8	48.6	33.9	-14.8	33.2	52.7	19.5
	Manufacturas	27.1	32.0	4.9	32.8	30.1	-2.7	33.2	33.9	0.6
	Construcción	42.2	48.6	6.4	45.1	43.2	-2.0	40.2	43.0	2.8
Terciario	Comercio, restaurantes y hoteles	47.8	51.4	3.6	48.0	46.3	-1.7	47.1	48.9	1.8
	Electricidad, gas y agua	29.6	6.7	-22.9	6.8	5.3	-1.6	5.4	11.2	5.8
	Transporte y comunicaciones	38.7	48.2	9.5	56.6	54.4	-2.3	53.9	58.5	4.6
	Financiero	20.3	25.9	5.5	34.4	34.4	-0.0	34.5	41.3	6.8
	Servicios sociales	25.4	31.6	6.2	25.3	26.6	1.3	28.0	29.4	1.4

§ Cambios no comparables entre los distintos rangos de años
Fuente: Encuestas de Hogares del DANE. Cálculos Fedesarrollo

4.2.2 Costos no salariales, informalidad y desempleo

La presencia de rigideces en el mercado laboral asociadas al aumento de los costos no salariales y el salario mínimo, ha fomentado un ajuste del sector formal vía cantidades, aumentando de esta manera el desempleo y la informalidad. Los costos no salariales (CNS) constituidos por los aportes a salud, pensiones, cesantías, primas y parafiscales (aportes al SENA, al ICBF y a las cajas de compensación familiar) son conocidos como impuestos a la nómina, dado que constituyen un costo para el empleador adicional a la remuneración directa por cada trabajador.

Recuadro 4: Evolución de los costos no salariales

Los costos no salariales o impuestos al trabajo aumentaron más de 14 puntos porcentuales a partir de la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, representando en 2008 el 14% del salario, monto similar a la tarifa del IVA. (Santa Maria, Steiner & Schutt, 2010).

Tabla 21. Cambio en los costos no salariales entre 1992 y 2008

	1992			2008			Cambio 2008/1992		
	Empleador	Empleado	Total	Empleador	Empleado	Total	Empleador	Empleado	Total
Salud	4.7%	2.3%	7.0%	8.5%	4.0%	12.5%	3.8%	1.7%	5.5%
Pensión	4.3%	2.2%	6.5%	12.0%	4.0%	16.0%	7.7%	1.8%	9.5%
Cesantías	9.3%	-	-	8.1%	-	-	-1.2%	-	-1.2%
Prima de vacaciones	4.2%	-	-	4.2%	-	-	0.0%	-	0.0%
Prima legal	8.3%	-	-	8.3%	-	-	0.0%	-	0.0%
SENA	2.0%	-	-	2.0%	-	-	0.0%	-	0.0%
ICBF	3.0%	-	-	3.0%	-	-	0.0%	-	0.0%
Cajas de compensación	4.0%	-	-	4.0%	-	-	0.0%	-	0.0%
TOTAL	39.8%	4.5%	44.3%	50.1%	8.0%	58.1%	10.3%	3.5%	13.8%

Fuente: Santa Maria, Garcia & Mujica (2008)

La existencia de CNS muy altos desincentiva tanto la demanda como la oferta de trabajo formal, incidiendo en el desempleo y la informalidad. Por un lado, dado que los empleadores tienen que incurrir en costos adicionales al salario por cada trabajador que contratan, y que además, debido a las rigideces salariales no es posible transferir estos costos a los trabajadores, las empresas limitan la creación de empleo formal. Al respecto, Bernal y Cárdenas (2003) encuentran que la elasticidad de la demanda de trabajo ante aumentos de los CNS es de -0.5. Así, un aumento de 10% en los impuestos al trabajo reduce el empleo formal en cerca del 5%. Adicionalmente, estimaciones de Santa Maria et ál. (2008) muestran que el aumento de un punto porcentual en los CNS está asociado con una caída de 2.9% en el empleo relativo (asalariado/cuenta propia). A este resultado se

suma el efecto ocasionado por la rigidez del salario mínimo que lleva a una disminución conjunta de más de 4 puntos porcentuales en el empleo relativo.

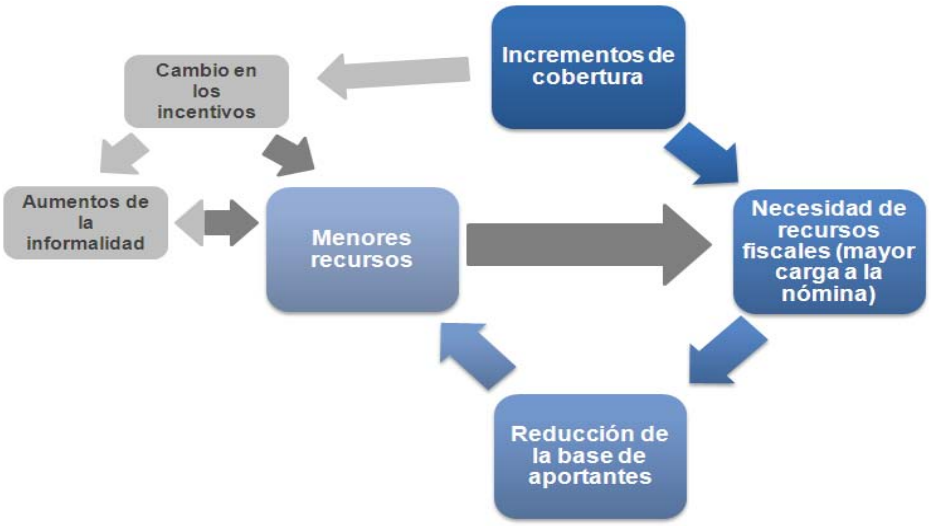
La oferta de mano de obra formal también disminuye como consecuencia de los CNS, en la medida en que en los ingresos efectivamente percibidos pueden llegar a ser relativamente menores debido al aumento en las contribuciones por parte del trabajador. Al respecto, Bernal (2007) encuentra que el 47% de los trabajadores informales[17] prefiere continuar en el sector informal, aún cuando tuvieran la posibilidad de conseguir un trabajo formal con ingresos similares.

Existe un círculo vicioso de la informalidad, difícil de romper y que se profundiza por los incentivos perversos generados con la política social. Con el fin de mitigar los efectos de la informalidad en los hogares desprotección en salud y pensión), el gobierno ha venido implementando una política social basada en subsidios que lastimosamente conllevan incentivos perversos en la medida en que, por su diseño, incentivan a las personas a continuar en la informalidad para no perder los beneficios ofrecidos por la política social. Según la Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo (ESLF), cerca de la mitad de las personas no están dispuestas a perder los beneficios del régimen subsidiado de salud a cambio de un trabajo formal (y, por consiguiente, con afiliación al régimen contributivo) *con* el mismo salario.

Adicionalmente, ante la necesidad de obtener mayores resultados en términos de cobertura de los programas sociales, y debido a la escasez de recursos fiscales como resultado de la reducción en la base de aportantes (por el aumento en la informalidad), se han tomado ciertas medidas para aumentar el recaudo fiscal, como incrementar los impuestos a la nómina (CNS). Y así, este tipo de medidas llevan a la perpetuación del círculo vicioso, puesto que, como se explicó anteriormente, el aumento de costos no salariales disminuye tanto la demanda como la oferta de mano de obra formal (Santa María et ál., 2010). En la Figura 1 se ilustra este circulo vicioso.

[17] Bernal (2007) utiliza la contribución a seguridad social como definición de trabajo formales, es decir, los trabajadores informales son aquellos que no realizan o por los cuales no se realiza contribución a seguridad social.

Figura 1. Circulo vicioso de informalidad profundizado por incentivos de la política social



Fuente: Santa María, Steiner & Schutt (2010)

4.3 Políticas laborales activas

Las políticas laborales activas tienen como objetivo aumentar la empleabilidad, especialmente de los menos calificados, disminuir las restricciones a la búsqueda de empleo y proteger los trabajadores más vulnerables en los períodos recesivos. En Colombia existen diversas políticas laborales activas que se pueden clasificar en tres áreas: capacitación, apoyo al emprendimiento e intermediación laboral. A continuación se describen brevemente las más sobresalientes y, para los casos en los que se han realizado evaluaciones, se mencionan sus resultados. Primero se presentan las relacionadas con la formación de los trabajadores, seguido de las políticas de apoyo a los emprendedores y, por último, se presenta la política de intermediación laboral.

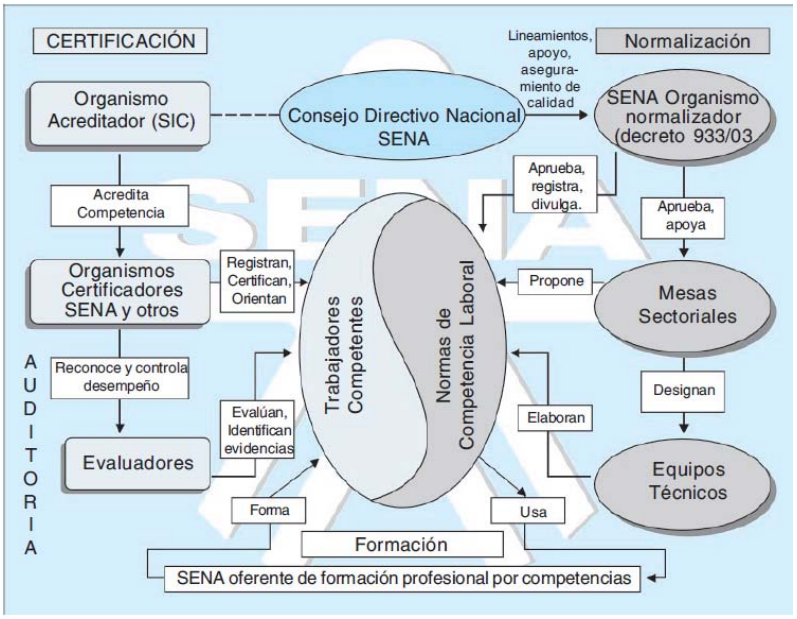
Formación para el trabajo y Formación Profesional

El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) es un sistema de entrenamiento por competencias que articula e integra los esfuerzos del sector educativo (instituciones de formación técnica y tecnológica, centros de educación y desarrollo tecnológico), el sector privado (gremios, empresarios, trabajadores y sindicatos) y el gobierno en el diseño e implementación de las políticas de formación para el trabajo.

En atención a sus objetivos, el SNFT está compuesto por tres subsistemas: i) el Sistema de Normalización de Competencias Laborales, ii) el Sistema de Evaluación y

Certificación de Competencias y iii) el Sistema de Formación con Base en Competencias Laborales. En la Figura 2 se presenta la estructura operacional del SNFT.

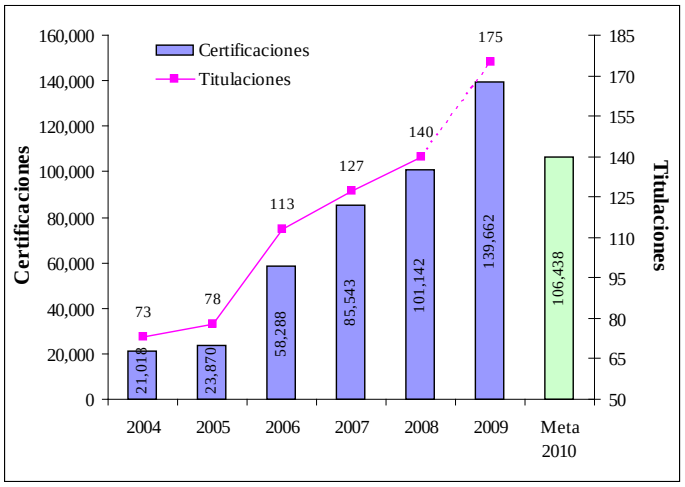
Figura 2. Estructura Operacional del SNFT



Fuente: SENA

Cabe destacar la labor concertada del SNFT, que a través de 70 mesas sectoriales en las que participan los sectores público, académico y productivo, han logrado estructurar 175 titulaciones y 645 Normas de Competencia como se presenta en el Gráfico 18. La certificación de los trabajadores en competencias laborales asegura estándares de calidad y les reconoce sus competencias sin importar dónde ni cómo fueron adquiridas. Asimismo, les permite participar en el mercado laboral y aumentar las posibilidades de obtener un trabajo o mantener el actual e incluso de conseguir ascensos.

Gráfico 18. Certificaciones Laborales

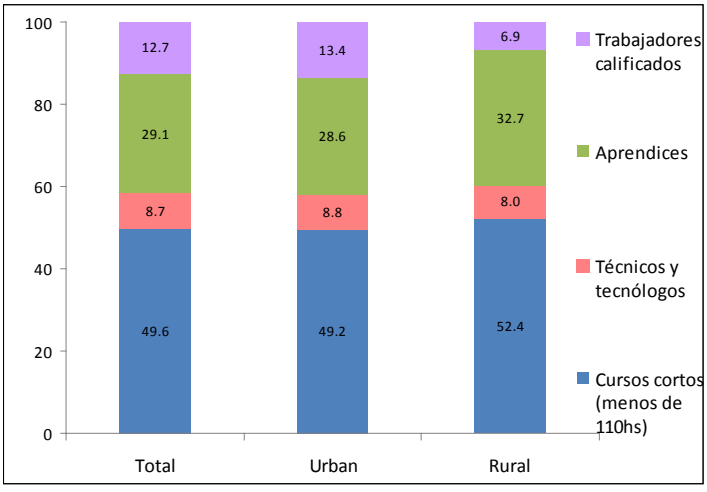


Fuente: SENA, SNFT.

Formación Profesional Integral y Ocupacional

La formación mediante cursos cortos es la más prevalente. Dentro de la formación profesional integral y ocupacional se encuentra la formación de trabajadores como técnicos y tecnólogos, como aprendices y en cursos vocacionales o cursos cortos. Según la ECV 2003, el 49,6% de los trabajadores que se capacitaron bajo estas modalidades lo hicieron mediante cursos cortos, el 8.7% se formó como técnico o tecnólogo, el 29.1% eran aprendices y el resto eran trabajadores calificados. Ver Gráfico 19.

Gráfico 19. Distribución de trabajadores capacitados por tipo de formación.

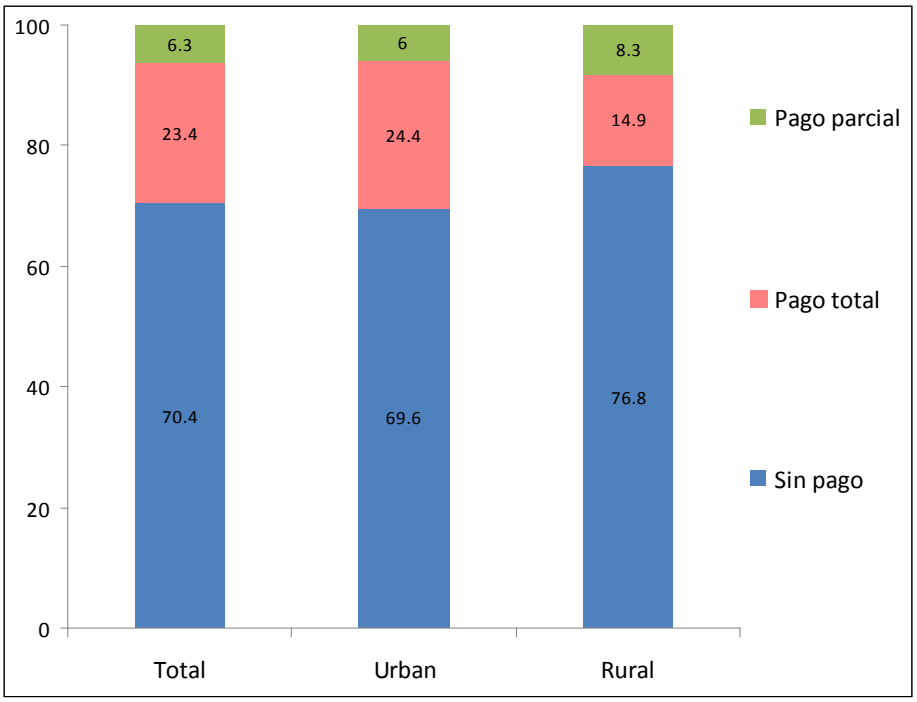


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2003

La mayoría de la oferta de formación para el trabajo es gratis. Según la ECV 2003, el 70.4% de los trabajadores que se capacitaron en ese año no tuvieron que pagar por

la capacitación mientras que el 23.4% tuvieron que pagar el total de la capacitación y el 6.3% tuvo que hacer un pago parcial. Cabe resaltar que el porcentaje de trabajadores que no tuvieron que pagar por su formación o que tuvieron que hacer un pago parcial en lugar de total es un poco mayor en la zona rural. Ver Gráfico 20.

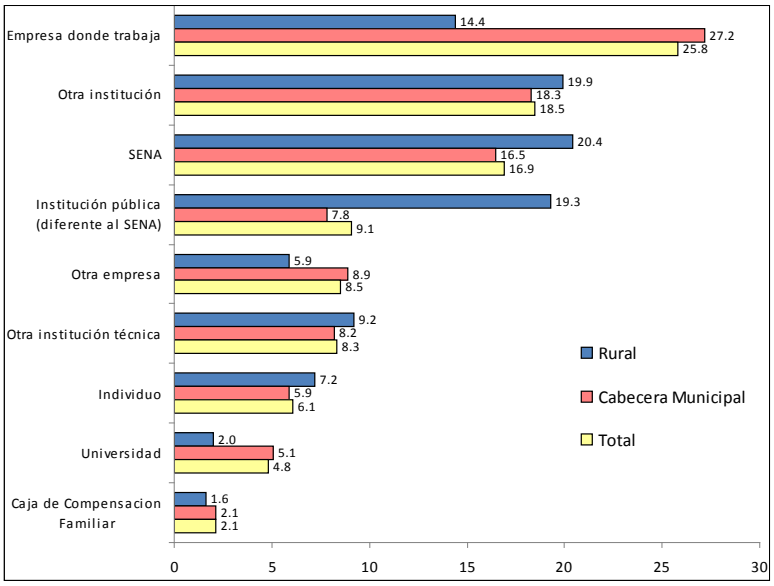
Gráfico 20. Distribución de trabajadores capacitados por tipo de pago.



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2003

En la zona urbana los grandes proveedores de formación para el trabajo son los empleadores mientras que en la zona rural son el SENA y otras instituciones públicas o privadas. Según la ECV 2003, en la zona urbana el 27% de los trabajadores obtuvieron la capacitación en las empresas donde trabajan, el 18% en otra institución, el 16% en el SENA, el 8% en otras instituciones públicas distintas al SENA y el resto en otras empresas o entidades técnicas, universitarias. En contraste, en la zona rural los mayores proveedores de formación para el trabajo son el SENA (20.4%), otras instituciones (19.9) y otras instituciones públicas (19.3%). Ver Gráfico 21.

Gráfico 21. Distribución de trabajadores capacitados por tipo de proveedor.

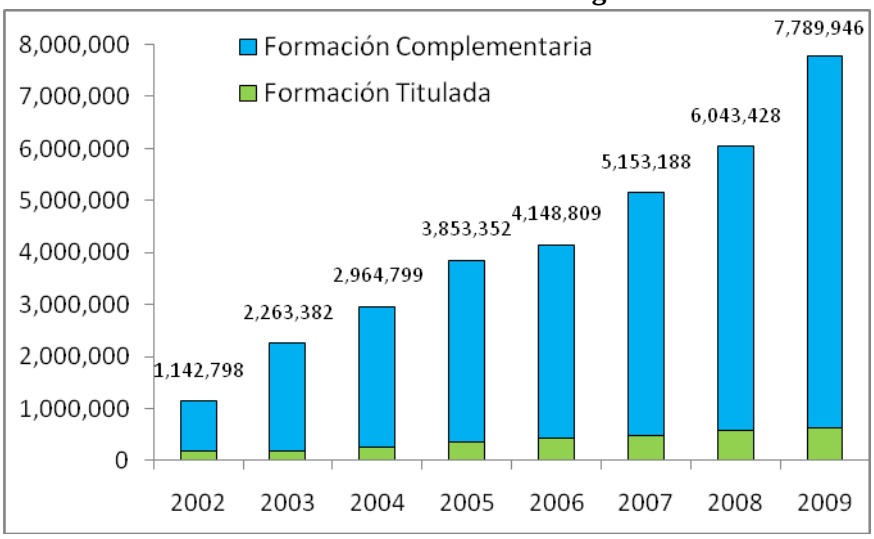


Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2003

El SENA ha más que duplicado su oferta de formación para el trabajo, aunque continua ofreciendo mayormente formación complementaria. Como se puede apreciar por la información hasta ahora descrita, el SENA ha sido tradicionalmente la principal institución de formación para el trabajo. A partir de 2003, el SENA ha aumentado su oferta de manera sustancial tanto en formación complementaria o cursos cortos como en formación titulada o de técnicos y tecnólogos. Sin embargo, se observa que el aproximadamente 90% de la formación que ofrece son cursos cortos[18]. Ver Gráfico 22.

[18] El SENA además ofrece cursos de inglés, entre otros programas.

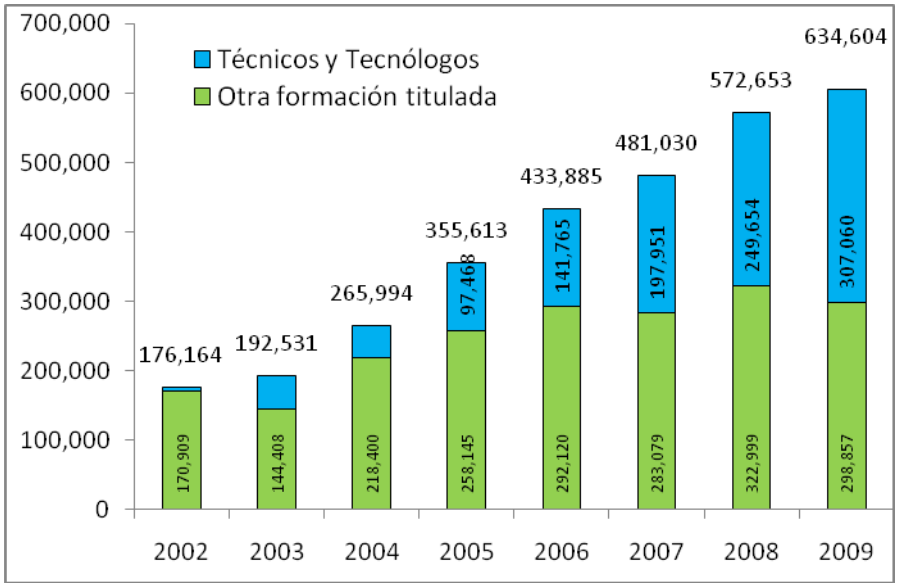
Gráfico 22. Formación Profesional Integral del SENA



Fuente: SENA

La participación de la formación titulada del SENA en el Sistema de Educación Superior se ha prácticamente duplicado. Dentro de la formación titulada, el SENA tiene programas que son reconocidos dentro del Sistema de Educación Superior, conocidos como programas de formación de técnicos y tecnólogos, los cuales también han experimentado incrementos de oferta sustanciales. De hecho, su participación se ha visto casi que duplicada pasando de 25% de la formación titulada en 2003 a 48% en 2009. Ver Gráfico 23.

Gráfico 23. Formación Titulada: Cobertura en Educación Superior (Técnicos y Tecnólogos)

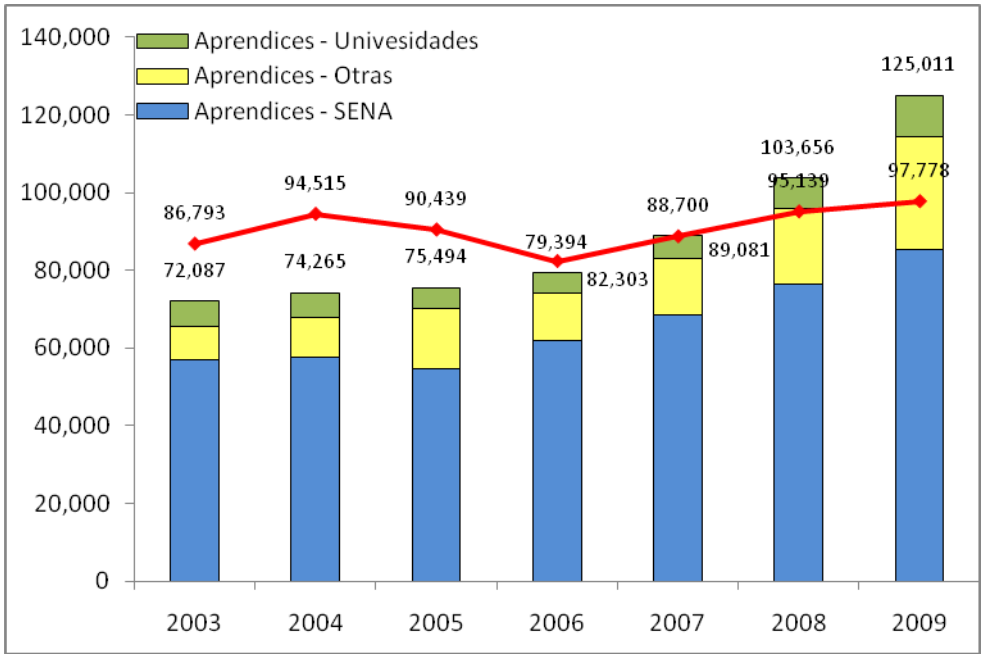


Fuente: SENA

El programa de Formación Técnica y Tecnológica (FTyT) del SENA ha tenido un impacto positivo y significativo en algunos aspectos relacionados con las condiciones laborales de sus beneficiarios. Según una evaluación de impacto realizada bajo un convenio de Fedesarrollo y el SENA, el programa de FTyT del SENA aumenta la empleabilidad de sus beneficiarios y mejora la calidad del empleo de los beneficiarios, en específico en lo relacionado con la afiliación a seguridad social. A pesar de no encontrar diferencias significativas en cuanto al nivel de ingresos, Fedesarrollo (2009) sí encuentra que los beneficiarios de FT&T tienen mayor probabilidad de mejorar sus ingresos con respecto al resto de la población de la muestra. Sin embargo, cabe mencionar que este impacto no parece estar relacionado con movilidad laboral dado que no se encuentran impactos significativos en la probabilidad de ascender en el tipo de cargo desempeñado. Vale la pena mencionar que estudios anteriores sobre el programa, utilizando distintas fuentes de información y metodologías, no revelaron los mismos resultados positivos. En específico, Jimenez y Kugler (1987) y Sarmiento et ál. (2009) encuentran un efecto positivo en los ingresos mientras que Gaviria y Núñez (2003) y Barrera y Corchuelo (2003) encuentran resultados contrarios. Por su parte, Medina y Núñez (2003), no encuentran ningún impacto en los ingresos de los beneficiarios

Los contratos de aprendizaje son un instrumento de política de formación de jóvenes encaminada a aumentar su empleabilidad. Como se mencionó en la sección anterior, la Ley 789 de 2002 (y sus Decretos reglamentarios 2585 y 933 de 2003) entró a regular el mercado de trabajo para los aprendices, así como introdujo la reglamentación del contrato de los mismos. Adicionalmente, el decreto 1779 de 2009 aumentó la cuota de aprendices establecida para las empresas y permitió que las empresas con menos de 15 trabajadores pudieran utilizar contratos de aprendizaje de manera voluntaria de acuerdo al tamaño actual de su nómina. En el Gráfico 24 se presentan la evolución de los contratos de aprendizaje desde su reglamentación.

Gráfico 24. Contratos de Aprendizaje



Fuente: SENA

Apoyo a emprendedores

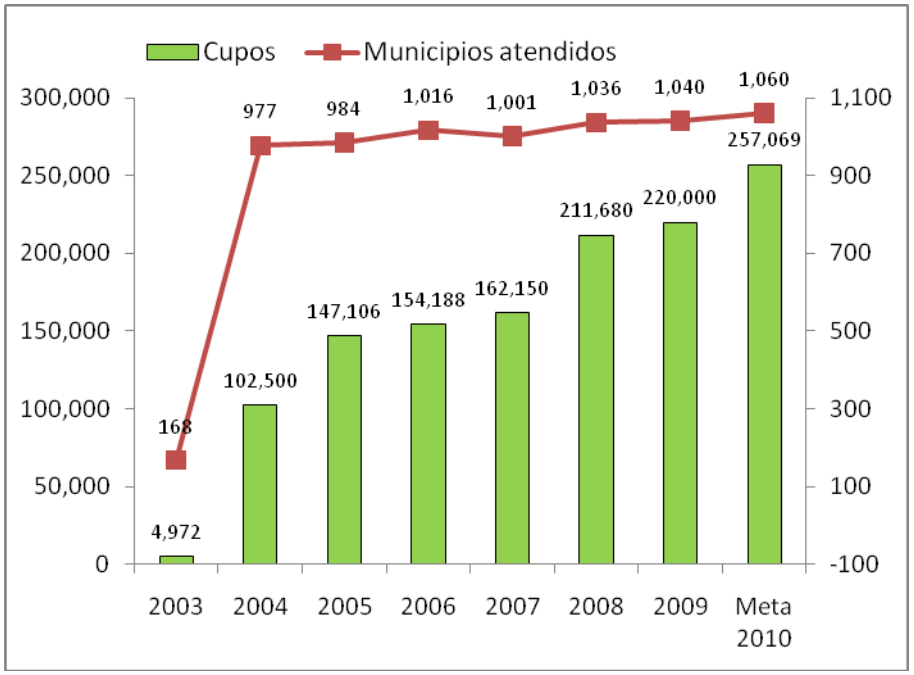
Dentro de los programas de apoyo a los emprendedores se encuentra el programa Jóvenes Rurales Emprendedores, Jóvenes en Acción, Fondo Emprender, entre otros.

Jóvenes Rurales Emprendedores es un programa de capacitación empresarial del SENA, creado en el marco de la política de generación de empleo durante la primera mitad de la década de los años dos mil, como estrategia para enfrentar el problema de desempleo y baja capacidad ocupacional de jóvenes de escasos recursos en las áreas rurales del país. El programa tuvo su inicio en el año 2003 con un programa piloto en 167 municipios del país, seleccionados por tener mayores índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Al año siguiente, se aumentó su escala y se comenzaron a atender 977 municipios. Ya en el año 2008, el programa atendía 1036 municipios en los 32 departamentos del país. A partir del 2009 se le dio un nuevo enfoque al programa, enfatizando el aspecto de emprendimiento por lo cual se modificó su nombre original Jóvenes Rurales, por Jóvenes Rurales Emprendedores (JRE). Para el presenta año, el programa tiene como meta aumentar su cobertura a 1060 municipios con un poco más de 250 mil cupos. Ver Gráfico 25

JRE tiene como población objetivo a los jóvenes entre 16 y 35 años de edad en la zona rural que se encuentren desempleados. Los ambientes de aprendizaje son las fincas u otros espacios naturales de la vida diaria de los jóvenes de forma que el proyecto productivo se realice en un el ambiente real. Los proyectos productivos de los participantes deben estar encaminados a la formación de empresa con base en ideas innovadoras y viables. Los materiales de formación son aportados como capital semilla a los nacientes emprendimientos.

Con el fin de conocer el impacto de esta nueva versión del programa en lo relacionado con el emprendimiento, empleabilidad y generación de ingresos de los beneficiarios, el SENA estableció un convenio de cooperación con Fedesarrollo para diseñar e realizar una evaluación de impacto. Los resultados indican que el programa aumenta la probabilidad de conseguir empleo, tiene efectos positivos sobre el ingreso laboral por hora, y aumenta la capacidad y el espíritu emprendedor aproximado con una variable de percepción de los clientes.

Gráfico 25. Programa Jóvenes Rurales Emprendedores



Fuente: SENA

Jóvenes en Acción ofrece formación a la población joven que se encuentra desempleada en zonas urbanas y principalmente a los más vulnerables. El programa Jóvenes en Acción surgió en el año 2001 como parte de la una estrategia para contrarrestar los efectos negativos de la peor crisis de la historia[19]. El programa comenzó en el año 2002 bajo la administración de la Presidencia de la República y en el 2003 pasó a ser administrado por el SENA. El programa consiste en capacitar jóvenes desempleados entre los 18 y 30 años de edad, priorizando a los que se encuentran en condición de

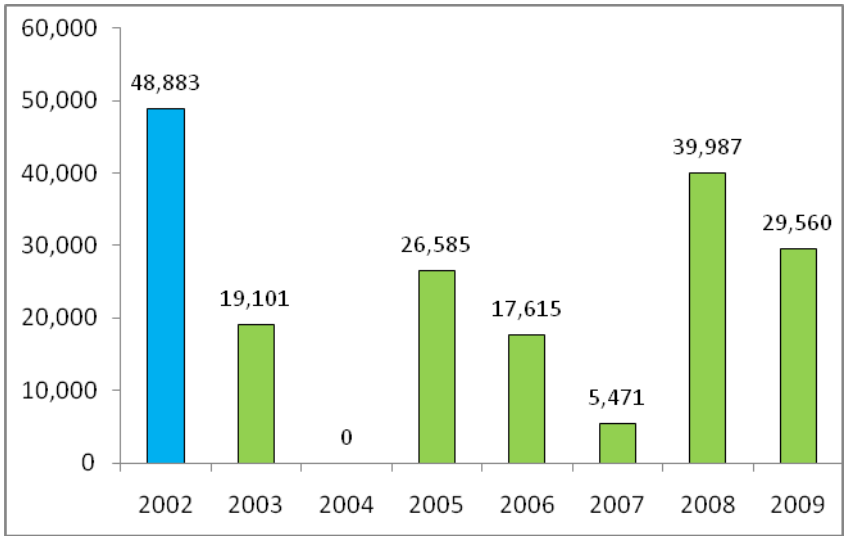
[19] Adicionalmente, se creó Familias en Acción (transferencias monetarias condicionadas) y Empleo en Acción.

desplazamiento, en proceso de reincorporación, y a jóvenes pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN. En el

Gráfico 26 se presenta la evolución de los cupos del programa.

Jóvenes en Acción ha tenido un impacto positivo sobre los ingresos y la empleabilidad de los beneficiarios. Una evaluación de impacto realizada por Attanasio et ál. (2008) encuentra que el programa aumenta los ingresos y la empleabilidad tanto de hombres como de mujeres, siendo el efecto mayor en las mujeres. El aumento en los ingresos está mayormente relacionado con aumento en la empleabilidad en el sector formal después de haber recibido entrenamiento. Adicionalmente, los autores encuentran que los beneficios de la capacitación son mayores en la medida en que los beneficiarios dedican tiempo al entrenamiento en el trabajo mientras que no encuentran ningún efecto de la capacitación en aula. Un análisis costo-beneficio realizado también por Attanasio et ál. (2008) encuentra que el programa genera ganancias positivas netas, especialmente para las mujeres.

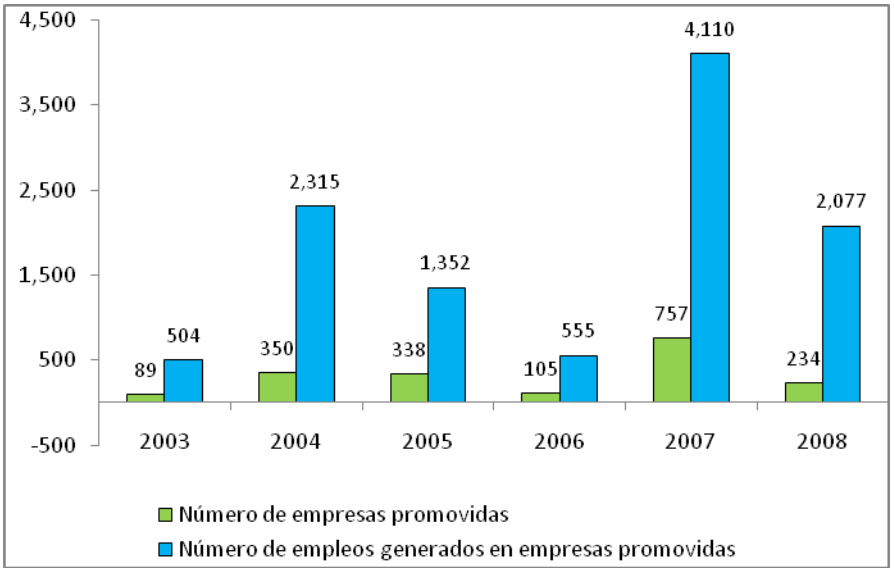
Gráfico 26. Jóvenes en Acción.
(Número de cupos)



Fuente: SENA

El Fondo Emprender financia proyectos emprendedores a jóvenes. El Fondo Emprender fue creado por el gobierno nacional mediante la Ley de la Reforma Laboral (Ley 789 de 2002), bajo la administración del SENA, para financiar proyectos emprendedores desarrollados por aprendices, practicantes universitarios de último año, o por profesionales jóvenes con no más de dos años de experiencia profesional. El Fondo asigna recursos para capital semilla

Gráfico 27. Fondo Emprender



Fuente: SENA

Adicionalmente, existen otros programas de apoyo a los emprendedores como FOMIPYME, incubadoras de empresas, Mujeres Cabeza de Familia, Oportunidades Rurales, Mujeres Ahorradoras en Acción, Jóvenes con Empresas, entre otros.

Intermediación Laboral: El Sistema Público de Empleo

La intermediación laboral es la "actividad organizada encaminada en poner en contacto a oferentes y demandantes de mano de obra dentro del mercado laboral para que mutuamente satisfagan sus necesidades, entendiéndose como oferentes de mano de obra las personas naturales que están en disposición de ofrecer su fuerza de trabajo en el Mercado Laboral y, como demanda de mano de obra, el requerimiento de las diferentes unidades económicas para que sus vacantes sean ocupadas por personas calificadas para el desempeño de las mismas" (Decreto 3115 del 30 de diciembre de 1997).

En Colombia, las primeras actividades documentadas de servicio de empleo ocurrieron a partir de 1948. Los Inspectores de Trabajo del Ministerio de trabajo tenían dentro de sus funciones visitar empresas los sábados con el fin de recoger información sobre las oportunidades de empleo para transmitírsela a las personas que visitaran las inspecciones en búsqueda de trabajo. (Ministerio de la Protección Social, 2010)

En 1953 se crea la primera bolsa de empleo, la Bolsa Oficial de Trabajo, mediante el Decreto 2318 de ese año. Esta bolsa de empleo, a cargo de las Inspecciones de Trabajo, no tenía ningún costo para los usuarios y tenía como objetivo "llevar el registro de oferta y demanda de trabajo, al igual que llevar un registro de empleadores por actividades comerciales y especialidades de trabajo". (Ministerio de la Protección Social, 2010).

Mediante el mismo Decreto, se reglamentó la participación del sector privado como intermediarios del mercado laboral.

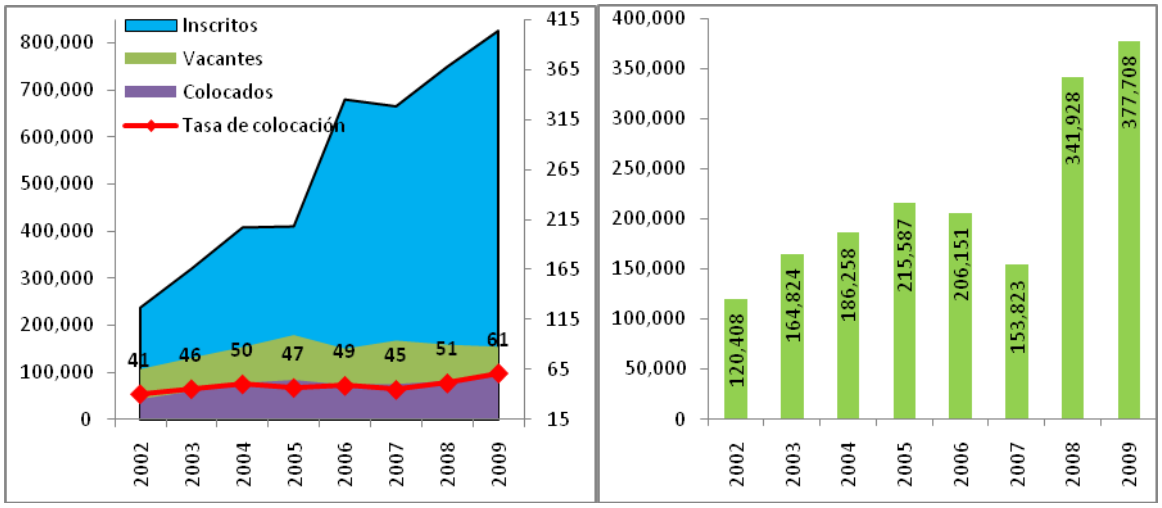
En 1989, se delegan las funciones de intermediación laboral en el SENA y se crea el Servicio Público de Empleo (SEP). Hasta 1989, la intermediación pública estaba en cabeza del Servicio Nacional de Empleo (SENALDE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En este año, mediante el Decreto 1421, se transfirió la función de administrar la intermediación pública y gratuita de empleo al SENA. De esta forma, quedaron consolidados en una sola institución los servicios de intermediación y formación para el trabajo lo que permitía una mejor alineación entre las dos funciones complementarias.

En la actualidad, el SEP se ha convertido en un sistema en línea que conecta los aspirantes con las vacantes del sector productivo a través de 142 puntos de atención en todo el país y a través del portal http://colombianostrabajando.sena.edu.co. Adicional a recolectar la información necesaria para vincular aspirantes con vacantes, el SEP ofrece servicios de formación y orientación ocupacional.

La tasa de colocación del SEP se ha mantenido alrededor del 50%, excepto en el año 2009 cuando llegó a 61%. En el Gráfico 28 se presenta la evolución desde 2002 del número de inscritos en el SEP, del número de vacantes y de colocados. Como se puede apreciar, pese al aumento sustancial de personas inscritas el número de vacantes se ha mantenido relativamente en los mismos niveles lo que lleva a una tasa de colocación relativamente estable durante el período con la excepción del año 2009 cuando llegó a ser del 61%. Llama la atención también que en el 2006, cuando la economía crecía al 6.9% el número de vacantes cayó 16% y el número de colocados 12%. En contraste, en los últimos dos años, el número de vacantes ha venido disminuyendo, como era de esperarse dada la fuerte desaceleración de la economía, pero el número de colocados ha aumentado considerablemente. Por último, en el panel B del Gráfico 28 se presenta el número de personas que han recibido orientación ocupacional y profesional en el SPE. Como se observa, este número ha aumentado considerablemente en los últimos dos años, después de una fuerte caída en el 2007.

Gráfico 28. Servicio Público de Empleo

Panel A. Inscritos, vacantes, colocados **Panel B. Personas orientadas**



Fuente: SENA

Adicional al SPE, en Colombia existen otras instituciones dedicadas a la intermediación laboral, vigiladas por el Ministerio de Trabajo y Protección Social. Estas Agencias de Empleo o Colocación pueden ser privadas o públicas y, aunque las privadas pueden recibir una comisión de hasta el 20% del salario básico que el oferente recibirá si es contratado, el servicio que prestan no debe tener ningún costo para el aspirante. Según la Ley 50 de 1990, la cual introduce reformas al Código Sustantivo del Trabajo, establece que "La actividad de Intermediación de empleo podrá ser gratuita u onerosa pero siempre será prestada en forma gratuita para el trabajador y solamente por las personas naturales, jurídicas o entidades de derecho público autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social." (Artículo 95, Ley 50 de 1990).

Hacia el diseño de un Sistema Nacional de Intermediación Laboral. En la actualidad, el Ministerio de Protección Social, en cabeza de la Dirección General de Promoción al Trabajo, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo -BID, está gestionando un proyecto que tiene como objetivo hacer un diagnóstico de la situación de los operadores, los servicios y los usuarios en todo el país, revisar la normatividad vigente y, principalmente, conceptualizar y diseñar un Sistema Nacional de Intermediación Laboral articulado y funcional en todas las instancias.

5. CONCLUSIONES

En los últimos doce años Colombia experimentó la peor crisis económica de la historia reciente pero también la mayor tasa de crecimiento de los últimos 30 años. A finales de la década de los noventa, la crisis financiera y cambiaria de los países asiáticos, de Rusia y Brasil afectó de gran manera la economía colombiana, que ya se encontraba débil en términos de sus fundamentales, con grandes déficits tanto fiscal como en cuenta corriente. Adicionalmente, las políticas económicas correctivas que aplicaron las distintas autoridades económicas fueron contradictorias entre sí, retardando su efectividad y generando mayor incertidumbre en el sector privado. Además, en estos años Colombia atravesaba también una delicada situación política y de orden público que debilitó aún más la confianza de los inversionistas y requirió la desviación de una buena parte de recursos y energías para contrarrestarla.

En el año 2000 la economía comenzó una lenta recuperación y ya en el año 2003 alcanzó tasas de crecimiento de 4.6% impulsada por las exportaciones y una mayor confianza en el país que permitió un aumento importante en la inversión privada, incluyendo la extranjera. Esta tendencia favorable continuó por el resto de la década alcanzando en 2007 una tasa de 7.5%, la tasa más alta desde 1978. Sin embargo, en los dos últimos años la economía presentó una desaceleración causada principalmente por la crisis financiera mundial, llegando a una tasa de crecimiento en 2009 cercana al 0%.

No obstante, a pesar de las buenas condiciones económicas de casi todo el período, los resultados del mercado laboral han sido desalentadores. Pese al importante crecimiento de la segunda mitad de la década de los años dos mil, la tasa de ocupación no mantuvo la misma dinámica y el desempleo se ha mantenido en niveles de dos dígitos, posicionando a Colombia como el país con mayor desempleo de la región. Adicionalmente, el trabajo informal ha crecido sustancialmente en estos años representando aproximadamente la mitad del empleo del país, y aunque la pobreza ha disminuido levemente, aún cerca de la mitad de la población sigue siendo considerada pobre según las medidas tradicionales.

La efectividad del crecimiento económico en reducir la pobreza depende de la forma como se distribuyen sus beneficios a lo largo de la sociedad. Dado que el canal natural por el cual el crecimiento productivo se transfiere a los hogares es el empleo, es necesario que el crecimiento se oriente de forma tal que una mayor proporción de individuos cuenten con un trabajo digno. Así, el crecimiento tendrá un mayor impacto en las condiciones de vida de la población.

Con el fin de entender las relaciones existentes entre el crecimiento económico, los resultados del mercado laboral y las políticas laborales para alcanzar un crecimiento compartido que beneficie a toda la población, y por lo tanto, tenga efectos multiplicadores y sostenidos en el largo plazo, se llevaron a cabo diversos ejercicios de descomposición.

Las descomposiciones realizadas permiten ver, por un lado, la importancia relativa de cambios en el empleo, la productividad y cambios demográficos, y por otro, captar las diferencias sectoriales. En el documento se describen las tendencias de la producción y cómo éstas fueron acompañadas por las tendencias en el empleo y la productividad. Pese a que se presentaron mayores tasas de ocupación durante los tres periodos de análisis no se vieron acompañadas de mejoras en la productividad laboral.

Por otra parte, la nueva década trajo consigo mejoras en los niveles de pobreza tanto por NBI como por ingresos. Sin embargo, la brecha urbano-rural se amplió. Además, se encuentra que el sector agropecuario, el comercio y los servicios sociales concentran más de la mitad de los trabajadores pobres, ya sea medido con el NBI o con la línea de pobreza. Este es un resultado dramático si se considera que estos mismos sectores concentran más de la mitad de todo el nivel de empleo. Adicionalmente, los sectores con mayores tasas de pobreza al interior de cada uno son el agropecuario, el de minas y la construcción.

Con el fin de mitigar los efectos de la crisis económica, Colombia llevó a cabo una gran reforma laboral en el año 2002. Lastimosamente, la reforma no tuvo los efectos esperados en cuanto a creación de empleo, con la excepción de los generados por el programa de contratos de aprendizaje. Entre otras medidas, también se aumentaron los parafiscales con el fin de financiar programas de protección al cesante que tampoco han tenido los efectos esperados. El aumento de los costos no salariales ha tenido efectos adversos en el mercado laboral: han contribuido al aumento de la informalidad y a la baja creación de empleo de calidad.

De hecho, los altos costos laborales y no laborales, como los parafiscales, aunados a un salario mínimo rígido a la baja y relativamente más alto que la productividad laboral, han llevado a una marcada segmentación del mercado laboral donde casi la mitad de los trabajadores son informales. El salario mínimo ha crecido por encima de la productividad laboral en varios sectores, algunos de éstos intensivos en mano de obra como manufacturas, construcción, comercio y transporte. Una grave consecuencia de este desequilibrio es que cada vez más trabajadores perciben ingresos laborales por debajo de un salario mínimo, en especial los independientes (informales).

Finalmente, Colombia cuenta con un conjunto importante de políticas laborales activas algunas de las cuales han tenido relativo éxito en sus objetivos. Dentro de estos se pueden resaltar los contratos de aprendizaje, Jóvenes en Acción, algunos programas de formación del SENA y otros programas de apoyo al emprendedor. Sin embargo resulta conveniente que algunos de estos programas sean revisados y mejorados dada su alta importancia en el gasto nacional.

6. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Como resultado de este trabajo y varias investigaciones realizadas en Fedesarrollo en materia de crecimiento y mercado laboral, a continuación se describen las principales recomendaciones enfocadas a obtener un crecimiento económico sostenido que beneficie a la sociedad con generación de empleo de calidad.

Las recomendaciones se pueden agrupar en tres: a) las relacionadas con la competitividad y la internacionalización de la economía, b) las relacionadas con la política laboral y, por último, c) las relacionadas con la política social. Por supuesto, éstas deben verse en conjunto dada si interrelación tanto en las medidas recomendadas como en los impactos esperados.

Competitividad e internacionalización de la economía

Es imprescindible que se tomen medidas con miras a aumentar la competitividad del sector productivo y avanzar en la internacionalización de la economía. Tal y como se mostró al comienzo del presente documento, las exportaciones han logrado posicionarse como un motor importante de crecimiento. Sin embargo, el estado de internacionalización de la economía es considerablemente bajo teniendo en cuenta los estándares de países de la región, quienes en últimas son los competidores más cercanos de los productos colombianos. Por ejemplo, mientras que la proporción de exportaciones e importaciones colombianas con respecto al PIB en 2008 era de 15.6% y 16.5% en 2008 respectivamente, en Chile, México y Perú ya superaban el 25% y en Chile, por ejemplo, alcanzaban el 41% y 34% en el mismo año.

En este contexto, cabe resaltar la situación de estancamiento del sector agropecuario colombiano, en gran parte debido a la sobreprotección de algunos sectores tradicionales y poco competitivos que desincentivan, junto a la baja inversión en ciencia, tecnología e innovación, el surgimiento de sectores nuevos y verdaderamente competitivos.

Con el fin de lograr una mayor competitividad e inserción de Colombia en la economía global, se propone que el país se concentre en tres áreas de acción: i) la búsqueda de nuevos mercados, ii) la eliminación del sesgo exportador y, iii) la superación de obstáculos a la competitividad de la economía colombiana. (Reina, 2010)

En cuanto a la primera área de acción, el país debe ser efectivo en el desarrollo de vínculos comerciales y financieros con países asiáticos lo cual implica una labor coordinada en los campos diplomático, comercial, cultural y político (Reina, 2010). Asimismo, debe buscar la ratificación del TLC con Estados Unidos, que en sí mismo ya es un objetivo fundamental de la política exterior en cuanto a que garantizaría el libre acceso al mercado más importante de los productos colombianos y que, además, se convierte en una condición esencial para la inserción del país en la Cuenca del Pacífico. También debe buscar la

diversificación de mercados de sus productos, especialmente de los exportados tradicionalmente a Venezuela y Ecuador. Algunos mercados potenciales identificados en Reina (2010) son Guatemala, El Salvador, Brasil, Costa Rica, Argentina, Uruguay, Paraguay, Canadá y algunos del Caribe. Por último, resulta importante que se mantengan y expandan los programas de penetración de mercados adelantados por Proexport.

La segunda área de acción concierne al sesgo exportador, el cual surge de la existencia de aranceles elevados[20] que desincentivan la exportación puesto que encarecen los costos de los insumos de producción. Adicionalmente, la estructura arancelaría actual es desigual y, mediante franjas de precios y otros instrumentos, protege a ciertos sectores que no son competitivos en perjuicio de sectores que sí lo son, a la vez que eleva los costos de producción en distintos sectores. Como ya se ha mencionado, esta situación solo lleva al estancamiento de sectores económicos como el agropecuario y perpetua la pobreza de sus trabajadores. Así las cosas, se propone reformar la estructura arancelaria actual en una más sencilla y plana, sin protecciones sectoriales que sólo generan incentivos perversos[21]. Asimismo, se propone la eliminación de las franjas de precios sin reemplazarlas por otras medidas de protección como ha ocurrido en el pasado con la leche y el maíz. (Reina, 2010). Por último, se propone la creación de programas que fomenten la diversificación en la producción y exportación de otros bienes agrícolas en los que Colombia sea realmente competitiva como por ejemplo en cultivos de clima tropical, en lugar de cultivos de clima templado como los que gozan de protección en la actualidad. (Reina, 2010). Asimismo, estos programas deben concentrarse en la provisión de bienes públicos como, por ejemplo, infraestructura de de riego y vías secundarias, aseguramiento de cosechas, mecanismos de acopio, asesorías en mercadeo, el aprovechamiento responsable de la biodiversidad y sobre el desarrollo y la utilización de innovación, ciencia y tecnología en el sector. Lo ideal sería que estos programas reemplazaran programas existentes como Agro Ingreso Seguro, que no parecen haber sido efectivos en la consecución de sus objetivos y, que por el contrario, han sido objeto de grandes críticas en su implementación.

En cuanto a la tercera área de acción, encaminada a aumentar la competitividad del sector productivo y afianzar su actividad exportadora, es necesario superar obstáculos específicos que éste (o una buena parte de éste) enfrenta a diario como los altos costos del transporte interno de mercancías debido al inmenso atraso de las vías terrestres del país y la inequidad en las condiciones de competencia por la desigualdad en oportunidades y otorgamiento selectivo de beneficios a algunos sectores económicos. Igualmente, se requiere de una política económica coherente con el auge del sector minero que aminore los posibles efectos negativos al resto de la economía.

[20] El arancel promedio en Colombia es de 11.5% , comparado por ejemplo con aranceles de 6% en Chile y de 8.2% en Perú

[21] En Reina (2010) se describe una reforma ideal que propone un único nivel arancelario para todos los sectores con una tarifa baja y una más realista que propone tres niveles básicos: 2% para los bienes de capital, 5% para las materias primas y 10% para los bienes de consumo.

En cuanto al tema de transporte, se requiere el diseño de un Plan Maestro de Transporte en el que se reflejen las prioridades de infraestructura vial y se tome en consideración la rentabilidad económica y social de los proyectos. Adicionalmente, es imprescindible que la política de transporte se maneje con una oportuna y adecuada planeación de los proyectos, sin improvisación, y con base en criterios técnicos que no permitan la politización de los procesos. Además, se debe promover la reubicación de la base productiva que atiende los mercados internacionales a las costas del país. (Reina, 2010)

Por otro lado, con el fin de garantizar la desigualdad de oportunidades y equidad en la competencia a lo largo del aparato productivo se considera indispensable evitar la selección arbitraria de sectores para ser favorecidos con beneficios específicos que solo frenan el surgimiento de verdaderos ganadores y se convierten fácilmente en focos de corrupción. Con este fin, se recomienda una revisión a la política de Zonas Francas en cuanto a la posibilidad que tienen las empresas establecidas en Zonas Francas de vender en el mercado nacional y a la posibilidad de constituir Zonas Francas uniempresariales. También se recomienda la continuación y ampliación del programa de Transformación Productiva del Ministerio de Industria y Comercio con base en los resultados de evaluaciones de impacto y costo beneficio. (Reina, 2010). Estas evaluaciones, que están en mora ya hace un tiempo, permitirían identificar las fortalezas y debilidades del programa para asegurar un mejor aprovechamiento de los recursos (tanto públicos como privados) y sobre todo, para que la reestructuración basada en la innovación, la ciencia y la tecnología se logre en la mayor parte del aparato productivo, y más sectores colombianos se transformen en sectores de clase mundial. Estos beneficios claramente se transferirían a los trabajadores y se reflejarían en mejoras en sus condiciones de vida, dado que el objetivo de este programa, y en general de estimular la competencia transparente y equitativa de los sectores económicos, se traduce en estimular la productividad y la generación de más y mejores empleos.

Política laboral

Teniendo en cuenta que a pesar del dinamismo económico los resultados del mercado laboral han sido desalentadores. Tal y como se expuso a lo largo del presente documento, el desempeño que logró la economía en buena parte del período analizado, sin precedentes desde la década de los setenta, no se tradujo en generación de empleo de calidad. Por el contrario, el desempleo no cedió y la informalidad alcanzó niveles alarmantes. Esta situación se debe en parte al estancamiento de sectores intensivos en mano de obra como el agropecuario debido a los problemas anteriormente expuestos, pero también, y de forma más general, a los altos costos no laborales y a la rigidez del salario mínimo. A continuación se presentan algunas recomendaciones que ha venido haciendo Fedesarrollo en cuanto a estos dos últimos problemas y en cuanto a algunos programas de política laboral activa.

Como lo han demostrado varios académicos, los altos costos no salariales constituyen una barrera para la creación de empleo formal acentuando la segmentación en el mercado laboral. Buena parte de éstos la componen los llamados parafiscales que financian programas del SENA, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar. Fedesarrollo y otros analistas han propuesto reiteradamente el desmonte gradual de los parafiscales con el fin de fomentar la creación de empleo formal. Así, se recomienda una revisión a las fuentes de financiación de instituciones como el SENA, el ICBF y las cajas de compensación familiar. La importancia de los programas del SENA y el ICBF es indudable y se debe garantizar su continuidad por lo que se recomienda que éstos se financien directamente con recursos del presupuesto nacional y así evitar distorsiones en el mercado laboral. Otra alternativa de financiación podría ser utilizar los recursos que el Estado deja de recibir por las deducciones tributarias por compras de activos fijos de las que se benefician las empresas. Por un lado, estas medidas han permitido el abaratamiento del uso del capital en detrimento de la generación de trabajo formal, dado que han aumentado el costo relativo del trabajo con respecto al del capital. Por otro lado, el costo fiscal de los dos instrumentos (parafiscales y subsidios a la inversión) es similar.

Como ya se ha mencionado, los más afectados con la informalidad y el desempleo son los más pobres y vulnerables, quienes a su vez son quienes más pueden beneficiarse de los programas del SENA y el ICBF, lo cual es una gran contradicción.

En Santa María et ál. (2010) se plantean alternativas específicas de las formas de llevar a cabo el desmonte gradual de los costos no salariales minimizando los costos fiscales y las posibles distorsiones que las medidas graduales o parciales pueden generar en el mercado laboral. Tales alternativas van desde la más radical hasta una más moderada. La más radical propone eliminar todos los impuestos al trabajo (13 puntos porcentuales del salario) que incluyen parafiscales, aportes de solidaridad en salud, y parte de la destinación al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Esta alternativa es también la más costosa en términos fiscales, representando el 2.1% del PIB. Una segunda alternativa propuesta es eliminar los mismos costos no laborales pero sólo a una proporción de los salarios de todas las personas. Esta proporción correspondería a los primeros 1.3 SML. Así, el salario de personas con ingresos menores a 1.3 SML quedaría exento de impuestos al trabajo mientras que los de ingresos mayores quedarían sujetos a estos costos pero sólo de forma marginal (solo sobre los ingresos adicionales a los primeros 1.3 SML) y gradual (los porcentajes aumentarían a medida que el salario aumenta). El costo fiscal de esta alternativa es menor: 1.46% del PIB. Por último, los autores proponen una alternativa que elimina los trece puntos porcentuales mencionados arriba de los costos no laborales únicamente a las personas con salarios menores a 1.3 SML. Esta alternativa es similar a la anterior con la diferencia que los trabajadores con ingresos por encima del umbral pagarían los costos no laborales sobre el total de sus ingresos. Esto hace que sea una alternativa con un costo fiscal menor: 0.37% del PIB.

Así, la discusión deja claro que no es imposible llegar a un esquema de desmonte de los costos no laborales que promueva el empleo formal sin desfinanciar programas importantes provistos por el SENA y el ICBF. Sin embargo, los hacedores de política tienen que ser extremadamente cuidadosos de no introducir nuevas o peores distorsiones al mercado laboral en un afán de implementar medidas poco efectivas y con menores costos políticos.

En cuanto al salario mínimo, se ha demostrado que en Colombia es relativamente alto y no refleja la verdadera productividad de los trabajadores, por el contrario, en varias ocasiones se ha incrementado por encima de esta. Estas rigideces hacia arriba han contribuido al desempleo y la informalidad. Así, en este documento se hacen algunas recomendaciones con respecto al salario mínimo y la forma como se fija.

Por un lado, se propone definir un salario mínimo para la zona rural y otro para la zona urbana de forma que las diferencias en las productividades de cada zona se vean reflejadas en la remuneración. Asimismo, se propone definir un salario mínimo menor para los jóvenes (menores de 24 años). Como se ha señalado recurrentemente, los jóvenes son los más afectados por las condiciones del mercado laboral colombiano; la incidencia del desempleo y la informalidad en este grupo es considerablemente mayor. Este tipo de políticas ya se ha implementado en otros países con resultados interesantes, por ejemplo en Chile, México, Panamá y Uruguay (Santa Maria et á., 2010). Además, vale la pena reconocer que una medida similar ya ha sido implementada en Colombia con resultados importantes: el contrato de aprendizaje introducido con la reforma laboral de 2002.

Por otro lado, se recomienda que el aumento del salario mínimo se fije con respecto a la inflación del año inmediatamente anterior y abandonar la práctica de adicionar algunos puntos porcentuales pos supuestos aumentos en productividad. Se ha demostrado que esta práctica ha llevado a aumentos del salario mínimo por encima de la productividad laboral y del salario medio (también una proxy anterior).

Por último, teniendo en cuenta que el contrato de aprendizaje ha tenido resultados importantes en cuanto a generación de empleo, se recomienda las siguientes modificaciones: ampliar el tiempo del contrato, implementar un salario con incremento gradual hasta alcanzar el salario mínimo al final del contrato, especificar un rango de edad para el cual aplique, y por último, una efectiva coordinación entre el SENA, el sector educativo en general y los empleadores en cuanto a la formación de los aprendices y su colocación. (Santa María et ál., 2010)

Finalmente, ante la existencia de varias políticas laborales activas resulta importante que algunos de estos programas sean revisados y mejorados. Por lo tanto, además de realizar evaluaciones de impacto sobre los resultados de estos programas, se deben avanzar en la realización de evaluaciones costo-beneficio y costo-eficiencia con el fin de tener un panorama completo que incorpore tanto la efectividad del programa como la correcta asignación y gasto de recursos públicos. Por ejemplo, a pesar de los buenos resultados

obtenidos en la evaluación de los programas de formación del SENA, algunos estudios aún no publicados obtienen resultados no tan favorables en cuanto a la eficiencia y a los costos comparativos de algunos de sus programas con respecto a los ofrecidos por otras instituciones del mismo nivel.

Políticas Sociales

Para finalizar, se hacen unas recomendaciones relacionadas con la política social pese a que éste no ha sido el tema central del trabajo. Las políticas sociales juegan un papel fundamental en la reducción de la pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Sin embargo, problemas en su diseño o implementación pueden generar incentivos perversos que alimentan distorsiones ya existentes en la economía, por ejemplo, la informalidad laboral y el desempleo. En el documento se mencionó la existencia de un círculo vicioso en el que la financiación de algunos servicios sociales a través de impuestos a la nómina y la pobre focalización de otros programas sociales ha contribuido al aumento de la informalidad.

Así, se recomienda, por un lado, mejorar los instrumentos de focalización de los programas sociales para que verdaderamente atiendan las personas en situación de pobreza extrema. Por otro lado, se recomienda que se implementen con urgencia condiciones de salida de todos los programas sociales para que éstos sean programas que realmente ayuden a salir de la pobreza a los hogares y no se conviertan en asistencialismo permanente. Asimismo, es fundamental que los programas sociales se enfoquen en el empoderamiento de las personas para gestionar su propio desarrollo y el gobierno se concentre en proveer las herramientas para que esto sea posible. Por último, como ya se había mencionado anteriormente, se recomienda buscar financiación alternativa a los programas sociales que se financian con la imposición de costos no laborales.

7. REFERENCIAS

Banco Mundial, (2007) "The Role Of Employment And Labor Income In Shared Growth: What To Look For And How" PREMPR, Grupo de Trabajo y Migración. Washington DC.

Banco Mundial, (2007) "The Role of Employment and Labor Earnings for Shared Growth: the case of Nicaragua" PREMPR, Grupo de Trabajo y Migración. Washington DC.

Banco Mundial, (2007) "Madagascar: The Role of Employment and Earnings For Shared Growth" PREMPR, Grupo de Trabajo y Migración. Washington DC.

Bernal, R. (2007) "The Informal Labor Market in Colombia: Identification and Characterization", mimeo (World Bank: Washington, DC).

Cárdenas, M. & R. Bernal (2003) "Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996" NBER Working Papers 10077, National Bureau of Economic Research.

Castaño, E., H. López & R. Rhenals (2004) "La reforma laboral de 2002 y sus impactos: *in medio stat virtus*" Perfil de Coyuntura Económica, diciembre 2004

Departamento Nacional de Planeación (2006) "Programa Familias en Acción: Impacto del Programa a un año y medio de su ejecución", Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá D.C

Fedesarrollo (2010) "Formalización y Primer Empleo: más de lo que se esperaba, menos de lo que se requiere" Tendencia Económica, Informe Mensual de Fedesarrollo 100, agosto de 2010.

Gaviria, A. (2004) "Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?" Documento CEDE, Universidad de Los Andes. Bogotá D.C.

López, H. (2010) "¿Funcionaría un mínimo regional? Ese esquema no lo administra nadie" El Colombiano, Medellín.

Mondragón-Vélez, C., Peña, X. & Wills, D. (2010). "Labor Market Rigidities and Informality in Colombia", Documento CEDE, Universidad de Los Andes. Bogotá D.C.

Núñez, J. (2005) "Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia" Documento CEDE 2005-43, julio de 2005

Parra Torrado, M. (2001) “Evidencia del Contagio en la Volatilidad de la Tasa de Interés en Colombia” *Coyuntura Económica*, Volume XXXI, No. 2, June 2001.Bogotá, D.C. Colombia.

Ramírez, J. M. (2010) “¿Funcionaría un mínimo regional? Empleo formal: clave para superar la pobreza” El Colombiano, Medellín.

Reina, M. (2010) “Internacionalización de la economía colombiana: comercio e inversión” en R. Steiner y L.V Traverso (eds.) *Colombia 2010 -2014***:** *Propuestas de política pública*, CAF y Fedesarrollo.

Santa María, M., García, F. & Mujica, A. (2008) “Los costos no salariales y el mercado laboral: impacto de la reforma a la salud en Colombia”, Capítulo 4. Premio Germán Botero de los Ríos 2008.

Santa Maria, M., R. Steiner y E. Schutt (2010) “¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad?” en R. Steiner y L.V Traverso (eds.) *Colombia 2010 -2014***:** *Propuestas de política pública*, CAF y Fedesarrollo.

Vargas H., González A., González, E., Romero, J., Rojas, L. (2010) “Assessing inflationary pressures in Colombia”, BIS Papers chapters, Bank for International Settlements (ed.), Monetary policy and the measurement of inflation: prices, wages and expectations. Volume 49, pages 129-171 Bank for International Settlements.

Anexo 1. Glosario Mercado laboral[22]

Población Total (PT): Está constituida por la población civil no institucional residente en hogares particulares1. Esta población se estima con base en los resultados proyectados de los censos de población.

Población en Edad de Trabajar (PET): Está constituida por las personas de 10 años y más en las zonas urbanas y en las zonas rurales. Se divide en población económicamente activa y población económicamente inactiva.

Población Económicamente Activa (PEA): También se le llama fuerza laboral y está conformada por las personas en edad de trabajar que trabajan o están buscando empleo.

Ocupados (OC): Son las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones: ejercieron una actividad en la producción de bienes y servicios de por lo menos una hora remunerada a la semana; los trabajadores familiares sin remuneración y trabajadores familiares sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares, que laboraron por lo menos 1 hora a la semana; y las que no trabajaron en la semana de referencia pero tenían un empleo o trabajo (estaban vinculadas a un proceso de producción cualquiera). Además los policías bachilleres y guardas penitenciarios bachilleres que regresan en las noches a sus hogares.

Desocupados (DS): Son las personas de 10 años y más que durante el período de referencia estuvieron simultáneamente en las siguientes condiciones: i) "**sin empleo**", es decir, que no tenían un empleo asalariado o un trabajo independiente ni se desempeñaron como trabajador familiar sin remuneración y ii) "**en busca de empleo**", es decir que habían tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o independiente en las últimas 4 semanas estaban disponibles para empezar a trabajar.

Sin embargo, existe una definición más amplia (flexibilizada) del concepto de desempleo, que relaja la segunda condición: "búsqueda activa de empleo", y considera como desempleados a quienes en el período de referencia estuvieron:

- sin empleo.
- no han buscado trabajo en las últimas cuatro semanas pero si durante los últimos doce meses.

[22] Basado en la Ficha Metodológica de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.

La razón de no búsqueda de empleo es "desaliento", es decir personas que no buscaron trabajo en las últimas 4 semanas, porque no creen posible encontrarlo.

- Estaban disponibles para empezar a trabajar.

De acuerdo con la experiencia laboral, la población desocupada se clasifica en: i) **Cesantes**. Las personas que habiendo trabajado antes por lo menos dos semanas consecutivas, se encuentran desocupadas y en ii) **Aspirantes**. Las personas que están buscando trabajo por primera vez.

Población Económicamente Inactiva (PEI): Comprende a todas las personas en edad de trabajar (10 años y más), que en la semana de referencia no participaron en la producción de bienes y servicios porque no necesitan, no pueden o no están interesadas en tener actividad remunerada. A este grupo pertenecen las personas que son exclusivamente:

- Estudiantes
- Amas de casa
- Pensionados
- Jubilados
- Rentistas
- Incapacitado permanente para trabajar
- Personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar.
- Otros incluidos dentro de la Población en Edad de Trabajar (PET).

Subempleo y Condiciones de Empleo Inadecuado: El **subempleo subjetivo** se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. El **subempleo objetivo** comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio.

Subempleo por insuficiencia de horas

Ocupados que desean trabajar más horas ya sea en su empleo principal o secundario y tienen una jornada inferior a 48 horas semanales

Condiciones de empleo inadecuado

- Por competencias: puede incluir todas las personas que trabajan y que durante el período de referencia, desean o buscan cambiar su situación de empleo actual para utilizar mejor sus competencias profesionales y están disponibles para ello.

- Por ingresos: puede incluir todas las personas ocupadas que, durante el período de referencia, deseaban o buscaban cambiar su situación actual de empleo, con objeto de mejorar sus ingresos limitados.

Ocupados Temporales. Están constituidos por las personas que ejercen un trabajo de forma esporádica o no continua, trabajando sólo por ciertas épocas o períodos o cuando tienen un contrato de trabajo hasta por un (1) año.

- **Principales indicadores del mercado laboral**

Porcentaje de PET: *%PET = (PET/PT)*100*

Este indicador muestra la relación porcentual entre el número de personas que componen la población en edad de trabajar, frente a la población total. Está constituida por las personas de 12 y más promedios, en la parte urbana, y de 10 promedios y más, en la parte rural.

Tasa global de participación: *TGP = PEA /PET* *100

Es la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Este indicador refleja la presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral.

Tasa bruta de participación: *TBP = PEA/ PT* *100

Este indicador muestra la relación porcentual entre el número de personas que componen el mercado laboral, frente al número de personas que integran la población total.

Tasa de desempleo: *TD = DS/ PEA* * 100

Es la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo (DS) y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA).

Está compuesta por:

Tasa de ocupación: *TO = OC/ PET* *100

Es la relación porcentual entre la población ocupada (OC) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET).

Tasa de subempleo: $T\,S = S/\,PEA$ *100

Es la relación porcentual entre el número de personas subempleadas (S), y el de personas que integran la fuerza laboral (PEA).

Está compuesta por:

a)**Tasa de subempleo por insuficiencia de horas:**

$$TSIH = SIH\,/PEA*100$$

Incluye a las personas ocupadas que desean trabajar más horas, en su empleo principal o secundario, y tienen una jornada inferior a 48 horas semanales.

b) Tasa de subempleo por condiciones de empleo inadecuado:

- Tasa de subempleo por competencias: $TSC= S\,C/\,PEA$ *100

Incluye todas las personas que trabajan y que, durante el período de referencia, desean o buscan cambiar su situación de empleo actual para utilizar mejor sus competencias profesionales y están disponibles para ello.

- Tasa de subempleo por ingresos: $TSI = S\,I/\,PEA$ *100

Incluye todas las personas ocupadas que, durante el período de referencia, deseaban o buscaban cambiar su situación actual de empleo, con objeto de mejorar sus ingresos limitados.

Anexo 2. Notas metodológicas

Con el fin de realizar el análisis del desempleo y las características del mercado laboral en los últimos 12 años, se usaron como insumo principal las encuestas de hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), pues estas cuentan con un modulo completo sobre mercado laboral que permite tener información sobre salarios, estatus ocupacional, desempleo, sectores de ocupación, entre otros.

En los últimos años se realizaron varios cambios y ajustes metodológicos a las encuestas de hogares realizadas por el DANE. De esta forma, para efectuar el análisis se utilizaron tres encuestas de hogares diferentes: la Encuesta Nacional de Hogares que se realizó desde 1970 hasta el año 2000, la Encuesta Continua de Hogares que se realizo desde enero de 2001 hasta junio de 2006, y la Gran Encuesta Integrada de Hogares que se viene realizando desde julio de 2006.

Debido a los cambios metodológicos realizados en las encuestas, la comparabilidad de las cifras, especialmente del modulo de mercado laboral, entre diferentes encuestas es limitada.

En razón de la falta de comparabilidad entre encuestas debido a los cambios metodológicos, se decidió realizar un análisis por periodos (cada uno de cuatro años) permitiendo por un lado trabajar con cifras comparables que dieran cuenta de los verdaderos cambios entre años, y por otro abarcar los 12 años acordados para el análisis.

Los periodos de análisis fueron seleccionados de tal forma que el año inicial y el año final coincidieran con la misma encuesta. Sin embargo, dado que la transición de la ECH a la GEIH se hizo en el mismo año (2006), fue necesario trabajar con la información de los terceros trimestres del año.

De esta forma, se seleccionaron los siguientes periodos:

- 1997-2000 utilizando la Encuesta Nacional de Hogares,
- 2002-2005 utilizando la Encuesta Continua de Hogares, y
- 2006-2009 utilizando la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Por otra parte, debido al cambio de metodología de la ECH a la GEIH en el año 2006, se presentaron inconsistencias en los ingresos reportados para los años 2006 y 2007. Por tanto, la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), encargada de hacer el empalme de las cifras de pobreza y mercado laboral,

decidió no utilizar los ingresos reportados para esos años imposibilitando la medida de pobreza por ingresos o línea de pobreza en Colombia para 2006 y 2007[23].

Debido a este inconveniente y a la necesidad de incorporar varios enfoques, se decidió utilizar dos medidas diferentes de pobreza para categorizar a la población en edad de trabajar como pobres y no pobres.

La primera medida de pobreza utilizada fue la de pobreza por ingresos[24] comúnmente conocida como línea de pobreza. Bajo esta definición, una persona se considera pobre si pertenece a un hogar con ingresos menores a un umbral preestablecido de acuerdo a la canasta familiar. Por tanto, al utilizar esta medida solo se tiene en cuenta una de las varias dimensiones de la pobreza, el ingreso.

En razón de esto, se decidió utilizar una segunda medida de pobreza que a diferencia de la pobreza por ingresos, constituyera una medida multidimensional. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) propuesto por la CEPAL en la década de los años ochenta incorpora varias características estructurales de los hogares que no son tenidas en cuenta solamente con el ingreso.

El índice de necesidades básicas insatisfechas está compuesto por 5 dimensiones: vivienda inadecuada, hacinamiento crítico, servicios inadecuados, dependencia económica e inasistencia escolar. Por tanto, una persona es considerada pobre si tiene al menos una dimensión vulnerada, y considerada como indigente si tiene dos o más dimensiones vulneradas.

[23] Para mayor información ver los resultados de la Fase 1 del Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad.
[24] Las cifras oficiales de pobreza reportadas por el DANE son medidas de acuerdo a la línea de pobreza.

Recuadro 5. Encuestas de Hogares del DANE

Encuesta Nacional de Hogares (ENH):

Representativa a nivel de 7 áreas metropolitanas, se realizó desde 1970 hasta el año 2000 con una periodicidad trimestral.

Encuesta Continua de Hogares (ECH):

Representativa a nivel de 13 áreas metropolitanas, se realizó desde 2001 hasta junio de 2006 con una periodicidad mensual.

Se hicieron cambios conceptuales para homogenizar las definiciones del mercado laboral con aquellas utilizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Una de estos cambios consistió en categorizar a una persona como ocupada si durante la semana inmediatamente anterior trabajo por lo menos 1 hora en vez de 4 horas como se venía haciendo en la encuesta nacional de hogares.

Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH):

Se viene realizando desde julio 2006 con una periodicidad mensual al igual que la encuesta continua. No obstante, nuevamente existieron algunos cambios metodológicos que limitan su comparabilidad con las cifras reportadas con las encuestas anteriores.

- La recolección de la información dejo de hacerse en papel y se empezó a realizar por medio de un dispositivo móvil,
- la persona que da la información en cada hogar dejo de ser un informante idóneo (persona mayor de edad que vive en el hogar) y pasó a ser el informante directo,
- la muestra utilizada para la realización de la encuesta se amplió,
- el formulario de la encuesta se amplio, incorporando nuevas preguntas sobre calidad del empleo, y
- el orden de las preguntas, en especial del modulo de mercado laboral, cambió.