

## Morfología del mercado laboral en Colombia

**Emmanuel Nieto L.**

Profesor, Facultad Nacional de Salud Pública  
Universidad de Antioquia  
Medellín, Colombia

### Resumen

*En este artículo se establecen las tendencias del mercado de trabajo durante la última década. En el comportamiento ascendente de la oferta de mano de obra se destaca el acentuado crecimiento de la participación laboral de las mujeres. Desde la perspectiva de la demanda de mano de obra, resalta el fenómeno de la terciarización del mercado de trabajo. La prestación de servicios es la actividad de mayor dinamismo en la generación de puestos de trabajo, lo cual contrasta con el lánguido comportamiento de sectores como la agricultura, la construcción y la industria. Los desequilibrios del mercado laboral se expresan en creciente desempleo, informalidad, subempleo y empleo temporal. Los grupos más vulnerables al desempleo siguen siendo las mujeres y los jóvenes. El desempleo cíclico alcanza niveles pocas veces registrado en la historia reciente del país, sin embargo, más que un problema cuantitativo, el desajuste laboral es asunto de calidad del empleo y bajos salarios que repercute negativamente en las condiciones de vida de los colombianos. A ello se debe la asociación directa con los altos índices de pobreza y la acentuada concentración del ingreso. Al final del artículo se presentan las políticas y los programas de empleo que se han venido debatiendo en el país durante el último año. Esas propuestas son distintas por su origen, tiempo y concepción. En tanto proceden de actores con intereses no siempre coincidentes, algunas son incluso contradictorias.*

**Palabras clave:** mercado laboral, empleo, desempleo, políticas de empleo, Colombia.

## Abstract

*This article describes the trends in the labour market during the last decade. The rising behaviour of the labour force offering shows an emphasis on the participation of working women. From the perspective of demand on labour force, the phenomenon of "terciarización" of the working market is outlined. The offer of service is the activity of highest dynamism in the generation of working position, which contrasts the sorrow behaviour of sectors like agriculture, construction and industry. The unbalances of working market are shown in unemployment rising, informality, underemployment and temporal jobs. The most vulnerable groups to unemployment still are women and young people. The cyclic unemployment reaches levels no registered before in the recent history of the country. However, more than a quantitative problem the labor unbalance is a matter of working quality and low wages, that hits negatively in the life quality of colombian people. Therefore, there are a direct association with the high levels of poverty and the obvious concentration of income. Finally the article mentions the employment policies and labour that have been discussed in the country for the last year. This proposals are different because of their origin, time and conception, since they come from actors with not always matching interests, and they are even contradictory.*

**Key words:** working marker, employment, unemployment, employment policies, Colombia.

## Introducción

El deterioro de la situación laboral de los colombianos se ha acentuado en los últimos dos años. Para el conjunto de las siete principales ciudades, resaltan los fuertes aumentos en las tasas de desempleo y el rezago de los coeficientes de ocupación. Sin duda, son signos de las dificultades que se observan en la coyuntura en relación con la dinámica de la actividad productiva.

Sin embargo, estos desajustes en el mercado laboral urbano en nuestro país también guardan relación con circunstancias que desbordan las vicisitudes de la coyuntura. En gran medida son expresión de tendencias y características de largo plazo puestas de manifiesto por la generalidad de los analistas en economía laboral.

En cuanto al tipo de desajustes, se podría afirmar así mismo que el desempleo abierto

y la lánguida expansión del empleo son sólo parte del problema. De tiempo atrás, se han identificado desequilibrios de igual o mayor magnitud relacionados con las condiciones de trabajo, las formas de contratación y la precariedad de las ocupaciones.

En consecuencia, el análisis de la coyuntura laboral en nuestro país exige una perspectiva de mediano y largo plazo, en relación con las características con que ha venido evolucionando tanto la oferta como la demanda de mano de obra. De esta forma, se alcanzaría una mejor valoración de los problemas, tanto los cuantitativos como los relacionados con la creciente precariedad del empleo y los factores de discriminación laboral.

### *Características y tendencias de la fuerza laboral*

Las tasas de participación laboral muestran una acentuada tendencia expansiva en el largo plazo, relacionada no sólo con la transición demográfica sino también con la ampliación de la cobertura del sistema educativo y los cambios sociales o culturales, que han posibilitado particularmente una mayor incursión de la mujer en el mercado de trabajo. A finales de la década de los setenta, la tasa de participación de las mujeres era del 26,1%, casi un tercio de la de los hombres. Su vinculación al mundo del trabajo ha sido tan creciente, que para junio de 1998 esa tasa había ascendido al 53,2%, más de dos tercios de la de los hombres.

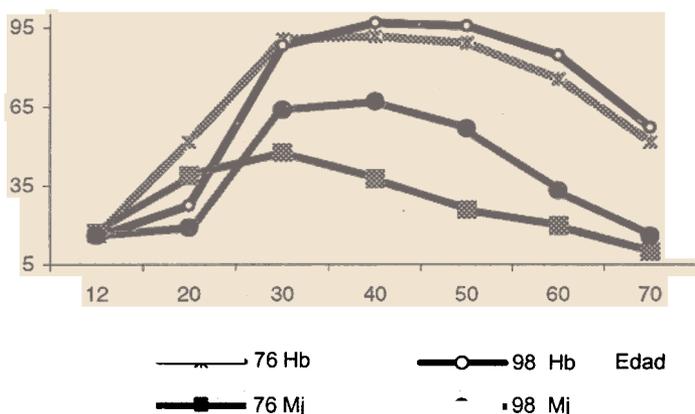


Figura 1. Participación laboral por sexo y edad (%), siete áreas, 1976-1998

La fuerza laboral en nuestro país es cada vez más adulta, más educada y femenina. La temprana entrada al mercado laboral, tanto en hombres como en mujeres, se hace con niveles de escolaridad mayores. En conjunto, la mayor expansión de la oferta laboral ha inducido una tendencia de ajuste del mercado, más por vía del creciente desempleo abierto (ajuste por cantidades) que por vía de reducciones salariales (ajuste por precios).

La condición femenina y el nivel de escolaridad son variables críticas del mercado de trabajo. La demanda es mucho más dinámica para esta fuerza laboral. En efecto, el coeficiente de empleo, al menos para la década de los noventa, se ha mostrado en expansión para las mujeres, con mayor acento que su participación laboral. Sin embargo, los altos índices de desempleo de las mujeres ponen en evidencia que, en el largo plazo, la ampliación de las oportunidades para la mujer no logran aún compensar su creciente búsqueda de ocupación.

### *Características y tendencias de la demanda laboral*

Las ramas de actividad de producción que en el sector urbano concentran el mayor número de ocupados, siguen siendo la

industria, el comercio y, en general, las actividades del sector terciario. Tal característica se corresponde, por supuesto, con el vigor con que las mismas irradian la dinámica productiva global en nuestras ciudades. La terciarización de la actividad económica lleva aparejada la terciarización del empleo, en una tendencia que se corresponde con la propia dinámica del desarrollo y la industrialización.

En nuestro país, sin embargo, la terciarización se ha convertido en un signo de deterioro laboral, toda vez que en este sector las actividades que cobran mayor fuerza no son propiamente las de servicios modernos, sino aquéllas que se asocian directamente con las estrategias de supervivencia, características de las situaciones de marginalidad y exclusión social y económica.

Esta apreciación se ajusta al comportamiento observado en la demanda de fuerza de trabajo por tipos de ocupación. El grueso de la demanda la realizan las empresas del sector privado. No obstante, la sensible reducción de los empleados del gobierno en los años noventa ha dado lugar a una sensible pérdida en la participación de los asalariados, que supone obviamente la expansión de los no asalariados, especialmente los trabajadores por cuenta propia.

Tabla 1. Distribución y aportes al crecimiento del empleo por ramas y tipos de empleo, siete áreas, marzo

Ramas / posiciones	Distribución	Aporte al crecimiento		
	1998	91-93	93-95	95-98
<b>I. Ramas</b>				
Industria	20,9	37,6	-2,1	-7,8
Construcción	5,9	18,7	31,0	-22,9
Comercio	25,4	23,9	38,1	22,3
Transporte	7,4	11,6	18,6	11,3
Ss. financieros	8,6	4,1	12,8	21,3
Resto de servicios	30,5	6,1	4,3	77,0
<b>II. Posiciones</b>				
<b>a. Asalariados</b>	61,1	72,6	56,0	33,8
Privados	52,7	93,6	57,5	17,4
Gobierno	8,4	-21,0	-1,5	16,4
<b>b. No asalariados</b>	38,9	27,4	44,0	66,2
Cuenta propia	28,6	18,0	75,0	38,2
Patrones	4,5	12,7	-11,2	8,5
S. doméstico	4,4	-4,0	-13,0	12,1
Ayud. familiar	1,4	0,7	-6,9	7,3

Fuente: DANE, ENH

Uno de los resultados de las políticas de apertura es haber acelerado este proceso, con las desviaciones ya señaladas. La competencia proveniente de los bienes importados ha desalojado la producción agrícola e industrial, productora de bienes transables.

Las actividades terciarias, por ser especialmente generadoras de bienes no transables, no se han visto sometidas a la competencia; por ello son las actividades de mayor expansión, con evidente influencia en las tendencias de la demanda de mano de obra.

En los años noventa se registran dos fases bien delimitadas respecto de la dinámica de la demanda laboral, relacionadas estrechamente con el ritmo de la actividad económica: un apreciable ritmo de crecimiento del empleo hasta 1994 –que se corresponde con la recuperación hasta esa fecha de la actividad productiva– y un posterior deterioro en el crecimiento del empleo, también asociado al subsiguiente bajo crecimiento de la producción.

La demanda sectorial de mano de obra más afectada en esta década corresponde a la proveniente de la industria, la construcción y el comercio, justamente los de más bajo ritmo de crecimiento productivo. En los dos últimos años, la industria y la construc-

ción se constituyen en actividades expulsoras de mano de obra. Por su parte, el sector de servicios financieros –y en general las actividades terciarias– son, como ya se ha señalado, las de mayor dinamismo en la demanda laboral.

Ese ritmo diferenciado en la demanda sectorial y por tipos de ocupación se manifiesta en el indicador que mide el aporte que cada uno de ellos realiza al crecimiento del empleo. A lo largo de toda esta década, los que más aportan son el comercio y los servicios financieros. De cada 100 empleos generados durante estos años, 83 se localizan en las actividades de servicios. De esos 100, la industria aportó sólo 10 unidades.

Tabla 2. Crecimiento anual del empleo por ramas y tipos de empleo, siete áreas, marzo

Ramas / posiciones	91-93	93-95	95-98	Cont. Crecimto. 91-98
I. Ramas				
Industria	6,1	-0,3	-0,7	10,1
Construcción	12,6	14,0	-6,8	8,3
Comercio	3,7	4,6	1,8	27,7
Transporte	7,3	8,6	3,3	13,7
Ss. financieros	2,0	5,1	5,6	12,6
Resto de servicios	10,3	0,5	5,7	29,7
II. Posiciones				
a. Asalariados	4,4	2,7	1,2	54,4
Privados	6,8	3,2	0,7	56,7
Gobierno	-7,9	-0,6	4,3	-2,3
b. Independiente	3,9	6,3	3,1	46,2
Cuenta propia	2,7	8,9	2,9	42,2
Patrones	10,1	-6,8	4,2	4,0
c. Otros	-1,8	-10,1	8,1	-0,6
S. doméstico	-2,8	-8,6	6,4	-1,2
Ayud. Familiar	1,7	-15,7	14,1	0,6
Total	3,8	3,0	2,1	100,0

Fuente: DANE, ENH

Según posición ocupacional, se registra durante la primera fase un apreciable dinamismo entre los asalariados, especialmente del sector privado. Pero ya en la

segunda fase, la tendencia se invierte, cobrando mayor vigor la contribución de los no asalariados. En los dos últimos años, por cada 100 nuevos empleos provistos en

las siete principales ciudades, cerca de 64 corresponden a los no asalariados, 45 de ellos bajo la tipología de cuenta propia. El aporte a esos 100 es de sólo 36 para los asalariados, 17 de los cuales provienen del sector privado.

Por otra parte, la demanda de trabajo durante esta década tiene un marcado énfasis hacia las mujeres. Entre 1991 y 1997, el empleo femenino creció anualmente a tasas del 3,4%, en tanto que el de los hombres lo hizo a un ritmo del 2,3% anual. El resultado es apenas razonable en tanto que se corresponde con la mencionada dinámica del sector terciario, que es receptora del 78% del total de mujeres ocupadas.

A lo largo de esta década, el empleo femenino localizado en el comercio creció en un 4% anual. Un ritmo excepcionalmente alto se encuentra en el sector de servicios financieros, en donde para estos años la tasa de crecimiento del empleo femenino asciende al 8% anual.

Estos hechos contrastan con lo que ha venido ocurriendo en la industria, en donde el empleo para la mujer se ha estancado. En los dos últimos años, una cantidad apreciable de mujeres ha sido expulsada de este sector, en magnitudes tales que las correspondientes tasas negativas de cre-

cimiento del empleo ascienden al 3,6% anual.

La evidencia estadística antes reseñada permite apreciar los efectos perversos del proceso de apertura sobre el empleo urbano en nuestro país. En conjunto, se constata una reducción absoluta del volumen de ocupados—especialmente en aquellos sectores que, por ser generadores de bienes transables, han sido fuertemente golpeados por la liberalización económica— y una recomposición de la estructura del empleo, que favorece las alternativas más precarias, como son la prestación de servicios, el trabajo independiente y la informalidad.

La actividad industrial, que en principio habría de constituirse en el sector líder del crecimiento y la inserción económica en los mercados mundiales, ha sido a tal grado afectada por la reforma económica que en los últimos cuatro años ha despedido a un creciente número de trabajadores.

### *Evolución y características del desempleo*

Como se aprecia en la figura 2, en los dos últimos años retornan las altas tasas de desempleo urbano en nuestro país; hemos alcanzado niveles que sólo se habían presentado durante la fuerte crisis económica de la década pasada. Las ciudades más afecta-

das, históricamente y en la coyuntura, siguen siendo Medellín y

Cali; ésta última con niveles que se acercan al 20%.

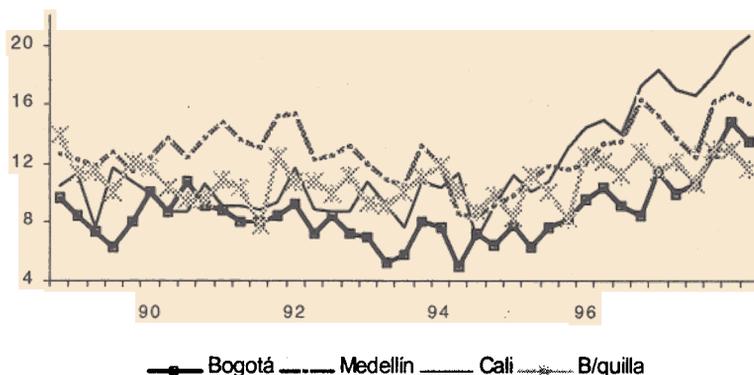


Figura 2. Tasas de desempleo por ciudades (%). Cuatro áreas, 1989-1998

La expansión del desempleo se asocia normalmente a los ritmos de la actividad económica. En la coyuntura, esa perspectiva cobra mayor sentido por cuanto son conocidos los resultados adversos registrados en el escenario de la producción. El razonamiento es bastante simple: a menor ritmo de la actividad económica, menor el ritmo de demanda de fuerza de trabajo.

Pese a que lo anterior es básicamente cierto, los ajustes por cantidades en el mercado de trabajo obedecen en ocasiones a reacciones disímiles entre la oferta y la demanda –descontando los

eventuales rezagos con que cada una de estas fuerzas logran reaccionar–.

Realmente, existe una estrecha relación entre el comportamiento de la oferta y la demanda de trabajo. A lo largo de esta década, según se aprecia en la figura 3, una y otra se mueven tendencialmente en la misma dirección; es decir, en el mercado de trabajo podría no existir la independencia que el modelo teórico sugiere con respecto a las fuerzas de oferta y demanda, esta última es factor determinante del comportamiento de la oferta laboral.

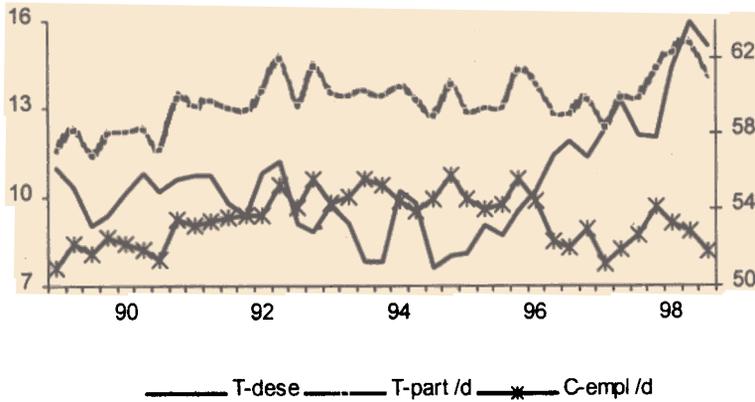


Figura 3. Tasas de participación, empleo y desempleo (%), siete áreas

El crecimiento de la participación laboral se acelera con la generación de empleo. En una economía en plena recuperación, como la nuestra en la primera mitad de los noventa, la generación de nuevos puestos de trabajo hace brotar nueva fuerza de trabajo.

Hasta 1992, al parecer operó en nuestras ciudades la figura del trabajador alentado. Como reacción al aumento del coeficiente de empleo, algunas personas regresan de la inactividad a la búsqueda de esas nuevas oportunidades de trabajo. En consecuencia, el aumento de la participación por encima del coeficiente de empleo dio como resultado una tasa de desempleo superior al 10%.

En la fase intermedia del período que estamos consideran-

do, el coeficiente de empleo se estabiliza, no obstante mantenerse un ritmo adecuado en el crecimiento económico. Las tasas de desempleo descienden a niveles por debajo del 9%, justamente por la contracción en el ritmo de expansión de la participación laboral. En esta fase de mediados de los noventa operó el mecanismo del trabajador desanimado.

En opinión del profesor Hugo López, la razón habría que buscarla en el desaliento de los trabajadores menos calificados, como reacción a la caída de sus salarios de enganche y el aumento de la duración de la búsqueda de trabajo. También se señala para esa fecha el mayor ingreso de los hogares, que normalmente induce la salida del mercado de los miembros secundarios de la unidad familiar.

Tabla 3. Ciclo económico y mercado laboral urbano, 1990-1998

Años	Crec. PIB	Crec. Emp.	T-Desempleo
1990	4,3	1,0	10,4
1991	2,0	5,1	10,2
1992	3,8	4,8	10,2
1993	5,3	3,5	8,6
1994	5,7	2,5	8,9
1995	5,3	2,5	8,8
1996	2,1	-0,3	11,2
1997	3,1	2,3	12,4
1998	2,5	2,9	15,1

Fuente: DNP, DANE - Siete áreas, promedio anual

En la fase final de este período, los aumentos en la tasa de desempleo son expresión directa del deterioro macroeconómico. Desaparecen las oportunidades de empleo y se contrae la participación laboral, pero a niveles que no logran compensar las primeras.

Pero por encima de estas vicisitudes de muy corto plazo, la evidencia estadística muestra un

singular desajuste entre el crecimiento económico y la demanda de fuerza de trabajo. Al contrario de lo que teóricamente predice el modelo estándar de demanda de mano de obra, respecto de la relación directa entre estas dos variables, en nuestro país se ha acentuado durante el período de apertura una asociación más bien inversa entre crecimiento y empleo.

**Tabla 4. Crecimiento anual del PIB y del empleo urbanos y elasticidad empleo/PIB**

Periodos	PIB urbano	Empleo urbano	Elasticidad empl. / PIB
1976-1980	5,9	6,4	1,08
1980-1985	2,2	3,7	1,68
1985-1991	3,5	4,7	1,34
1991-1995	6,8	3,2	0,47
1995-1996	2,1	-0,7	-0,35

Nota: La elasticidad del trabajo urbano al PIB urbano es el cociente entre las tasas de crecimiento del PIB real y el empleo urbanos.

Fuente: Hugo López (1997), p.16, cuadro 1.9

Mientras que en el período de 1985 a 1991 el aumento anual de 3,5% en el PIB urbano permitió tasas de crecimiento en el empleo del 4,7% anual, para el período de 1991 a 1995 el crecimiento económico del 6,8% anual sólo dio como resultado una expansión del empleo del 3,2% anual. Para 1996, no obstante haber registrado nuestra economía un crecimiento del 2,1%, el empleo se deprime a una tasa negativa de -0,7%.

Fuera de la relación que estos datos suponen respecto de la recuperación de los niveles de productividad laboral, lo cierto es que ponen en evidencia la pérdida en la capacidad de generación de empleo por parte de nuestra estructura productiva; esa tendencia que se observaba desde mediados

de la década pasada se acentúa con el proceso de apertura.

En efecto, en los años noventa descende la elasticidad del empleo respecto del PIB. Entre 1991 y 1995, el coeficiente de elasticidad descende a 0,47%. Esto significa que para generar un aumento del 1% en el volumen de ocupados, nuestra economía deberá crecer en cerca del 2% anual. Dichos datos contrastan con el coeficiente que se registraba en los años previos al proceso de apertura, en los que la creación de ese 1% en el número de ocupados suponía un crecimiento económico por debajo del 1% anual.

### *Tipologías del desempleo*

Factores de corto y largo plazo afectan el ritmo de expan-

sión de la tasa de desempleo. La literatura en economía laboral identifica básicamente tres tipos de desempleo: cíclico, estructural y friccional.

El desempleo cíclico está relacionado directamente con los cambios en la demanda agregada, en tanto que afecta el ritmo de actividad económica en el corto

plazo. Sus variaciones se asocian con el ciclo económico, de suerte que se contrae durante su fase alta y se expande a lo largo de las fases de crisis económica. Sus niveles se conectan con el grado de desviación a corto plazo de la tasa de desempleo total respecto de la tasa natural o estructural, ésta última correspondiente al nivel histórico más bajo.

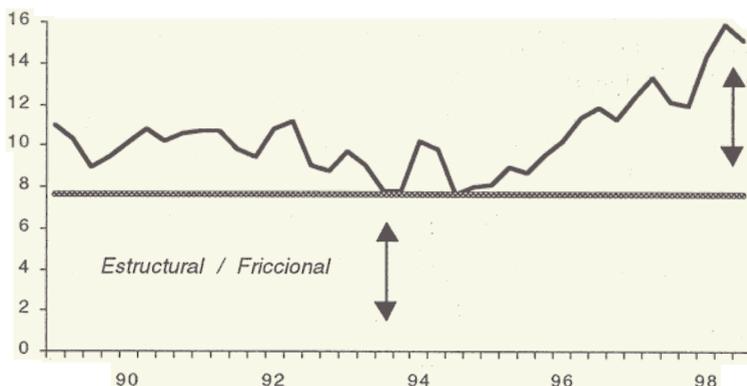


Figura 4. Tipologías del desempleo (%), siete áreas, 1989-1998

Este desempleo es característico de nuestros países, justamente por su persistente inestabilidad macroeconómica. Circunstancia que, en general, es más bien excepcional y de menor magnitud en los países industrializados, ya que durante gran parte de la última década, países como Alemania, Francia y España registran fuertes oscilaciones en la tasa de desempleo, enfrentándose también al fenómeno del desempleo cíclico.

En nuestro país, la expansión coyuntural del desempleo cíclico es la de mayor magnitud en todos los años noventa. Probablemente sólo sea comparable con el nivel que se padeció en la crisis de los ochenta. Este tipo de desempleo alcanza actualmente un nivel no inferior al 7,5%. Refleja directamente el deterioro de la actividad productiva, especialmente en sectores que, como la industria, la agricultura y la construcción, han sido tradicionalmen-

te las fuentes de mayor demanda de fuerza de trabajo.

De este modo, la magnitud del desempleo en la coyuntura se origina fundamentalmente en los desajustes por parte de la demanda, inducidos tanto por la contracción de la economía como por la recomposición de la dinámica sectorial y las transformaciones productivas provenientes del proceso de apertura. Significa entonces que en la morfología actual del desempleo, el componente de mayor peso es el desempleo cíclico. Esto, de hecho, marca las prioridades en materia de política laboral.

Estos resultados han sido previstos, por lo demás, por gran parte de los analistas del proceso de apertura económica, especialmente en nuestro país, dadas las tendencias macroeconómicas que se habían constituido desde principios de la década, relacionadas con el impacto del proceso de liberalización del comercio exterior, la acentuada tendencia revaluacionista del peso colombiano, la persistente brecha en la balanza comercial, las altas tasa de interés y la expansión del déficit fiscal.

Bajo estas circunstancias, la superación del desempleo cíclico demandará grandes esfuerzos por parte de las autoridades económicas, a fin de forzar la estabilización de la economía y propiciar la expansión en el corto

plazo de la actividad productiva, aún sacrificando para este año la meta de inflación.

El desempleo estructural se asocia a los desajustes de largo plazo en el mercado de trabajo, y generalmente está relacionado con el hecho de que la población que busca empleo no lo encuentra porque no se ajusta a las características requeridas por las vacantes. Es la expresión de la falta de correspondencia por cualificaciones entre oferta y demanda y pone de manifiesto los desfases entre los requerimientos por cualificaciones por parte del aparato productivo y la oferta que se origina desde el sistema educativo.

Este hecho explica en gran medida la convivencia de niveles apreciables de desempleo y puestos vacantes. Habría incluso que precisar que el desfase no sólo corresponde a los años de escolarización de la fuerza laboral; ya hemos establecido cómo los niveles de educación de la fuerza de trabajo han avanzado apreciablemente. También se tiene, según se aprecia en la figura 5, una sensible expansión de la demanda de trabajadores con mayores niveles de escolaridad.

Al parecer, no basta con la cantidad de años cursados en el sistema educativo. El desfase toca con el tipo de profesionales que surgen de la universidad, así como del tipo de habilidades que

se adquieren en el transcurso de la educación. Con todo, la sola escolaridad es una ventaja para la contratación y es en sí misma información relevante para los

empleadores, en la medida en que es señal de haber incorporado la disciplina y la constancia que se requieren para ejercer cualquier labor.

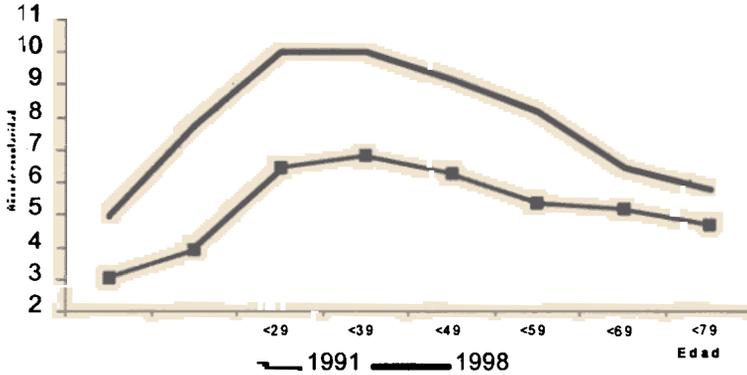


Figura 5. Años de escolaridad entre los ocupados, según edad, siete áreas

El desempleo friccional alude a los problemas de información entre los que buscan un empleo y las vacantes en el mercado. El permanente flujo de oferta y demanda hace inevitable este tipo de desempleo; sin embargo, su duración depende críticamente de los canales de información que instituya el mercado o la sociedad. Infortunadamente, el desempleo estructural/friccional, que se sostiene en niveles del 8,0%, no es fácil de solucionar con medidas de corto plazo. La falta de información y de un buen sistema de intermediación laboral, así como la falta de reciprocidad entre los servicios que ofrecen los traba-

jadores y la demanda empresarial –por falta de formación e información– son, de hecho, las principales causas de este fenómeno.

La situación se ha agravado durante los años noventa por la incorporación de nuevas tecnologías blandas y duras. El desempleo tecnológico es un asunto estructural en nuestro país. La tecnología que se incorpora en nuestros sistemas de producción se importa en su generalidad de los países industrializados, en donde el factor trabajo es escaso y de alto costo; y bajo esas circunstancias, es comprensible que fuese diseñada para reemplazar

mano de obra. El pecado en nuestro medio consiste en que su importación supone importar igualmente la decisión de ahorrar fuerza de trabajo local.

La incorporación de tecnologías blandas en los años noventa es un fenómeno quizá más generalizado que el señalado anteriormente. Los imperativos de la competencia, con ocasión del proceso de apertura, presionan crecientemente el adelgazamiento de la nómina, la flexibilización en la contratación y un mayor ritmo de trabajo. Esto explica la aparente paradoja del sostenimiento del ritmo de actividad económica con un paralelo estancamiento y retroceso en la generación de empleo, lo cual ha sido, sin duda, un factor fundamental para la recuperación de los niveles de productividad laboral.

El desempleo estructural/friccional se acentúa con los cambios tecnológicos, en razón de que supone un acelerado proceso de obsolescencia de las habilidades y la formación en el trabajo.

### *Grupos vulnerables frente al desempleo*

En nuestro país es ya un asunto de larga duración el fenómeno de los altos índices de desempleo entre las mujeres y los jóvenes. En lo fundamental, ahí se centra el problema del desempleo abierto en los mercados urbanos. Por lo general, son jóvenes y mujeres de estratos bajos y con niveles de educación precarios. Las tasas de desempleo de las mujeres, en todos los tramos de edad, siempre han estado por encima de las de los hombres, lo cual contrasta con la relación inversa ya registrada en lo que toca con las tasas de participación.

Tabla 5. Grupos vulnerables al desempleo, siete áreas, junio de 1998

Edad	Total	Hombres	Mujeres
12 a 14	27,3	25,1	31,4
15 a 19	37,0	32,5	42,3
20 a 29	21,7	17,4	20,1
30 a 39	11,9	8,5	15,3
40 a 49	9,4	7,5	11,6
50 a 59	8,1	8,2	7,9
Total	15,9	12,9	19,5

Fuente: DANE, ENH

Sin embargo, la situación de la mujer evoluciona de manera más alentadora que la de los jóvenes. Como ya se ha señalado, las oportunidades de empleo de la mujer han venido creciendo en los años noventa pero no podría decirse lo mismo para los jóvenes. Para los años noventa, se advierte

una tendencia descendente tanto en la participación como en el coeficiente de empleo de esta parte de la población. Probablemente el deterioro de las oportunidades de trabajo para los jóvenes los ha inducido a salir temporalmente del mercado.

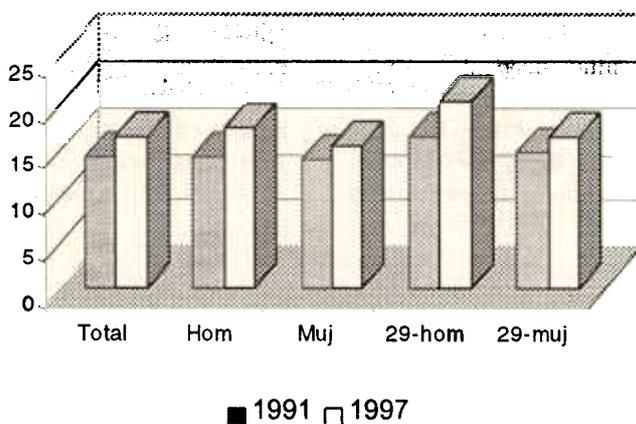


Figura 6. Tasa de subempleo por sexo y edad (%), siete áreas

Con todo, habría que resaltar el hecho de que gran parte del problema laboral de los jóvenes está asociado a la poca retención del aparato escolar, al deterioro de la formación que se imparte en el sistema y, eventualmente, a la reducción de los ingresos de sus hogares.

También conviene señalar que el apreciable ritmo de expansión del empleo femenino no puede esconder la discriminación que se ejerce en contra de este sector. La creciente preferencia de los empleadores por la mano de obra femenina podría estar asociada a las características del desempeño de la mujer en el puesto de trabajo, a su renuencia a la sindicalización y a su "disposición" para aceptar salarios menores por un trabajo igual realizado por hombres.

### *Empleo temporal, subempleo e informalidad*

Las altas tasas de desempleo y la sensibilidad que despiertan en la opinión pública, frecuentemente ocultan desajustes laborales de igual o mayor magnitud. Es

el caso del deterioro de los salarios y la fuerte precariedad de las ocupaciones urbanas. En esta década, son crecientes la informalidad, el subempleo y el empleo temporal.

El subempleo afecta relativamente más a los hombres que a las mujeres; para ambos, en mayor proporción a los jóvenes menores de 29 años. A lo largo de los años noventa, el subempleo ha crecido a tasas anuales del 5,9%. En la actividad industrial, las tasas han sido del 6,6% anuales, en tanto que en la construcción ascienden anualmente al 7,4%.

El empleo temporal, creciente desde los inicios del proceso de apertura y la vigencia de la reforma laboral, también golpea con mayor fuerza a los hombres que a las mujeres. En el período de referencia de 1991 a 1997, el empleo temporal creció a tasas anuales del 7,9%. Por sectores económicos, se observan en la industria un crecimiento del 6,4% anual, en tanto que en el comercio y la construcción se ha llegado al 6,5 y 9,5%, respectivamente.

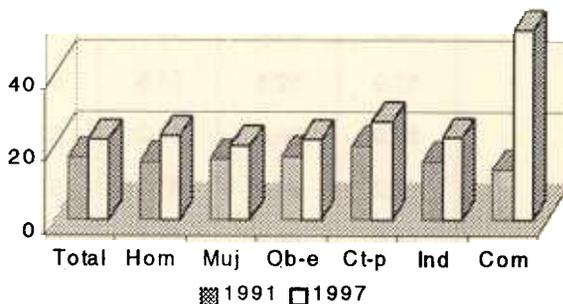


Figura 7. Incidencia del empleo temporal, sexo, sector y ocupación (%). 7 áreas

No obstante, según se observa en la figura, sectorialmente el empleo temporal tiene una mayor incidencia en la industria y en el comercio. En esta actividad, algo más del 50% de los trabajadores laboran bajo contrato temporal. Finalmente, las ocupaciones en donde es más alta la incidencia de este tipo de contratación, son las de los asalariados del sector privado y los que trabajan por cuenta propia.

Luego de las reformas de los noventa, el empresariado colombiano recurre crecientemente al empleo de temporales, como mecanismo para la contención de costos laborales y mantener ventajas relativas frente a la competencia de los bienes importados. Las tendencias hacia una ampliación de la producción flexible y la propia incertidumbre e inesta-

bilidad macroeconómica, inducen a este tipo de contratación. Algunos analistas resaltan incluso el impacto perverso que el uso de temporales ha ocasionado sobre los niveles de sindicalización en nuestro país.

Otro factor de creciente precarización del empleo en nuestro país ha sido la fuerte incidencia del empleo informal. Las tasas se mantienen por encima de 53%, con Barranquilla y Cali como las ciudades más afectadas. El repunte de la informalidad se localiza justamente en estas dos ciudades.

Sectorialmente, los más altos indicadores de incidencia de informalidad se localizan en el comercio, el transporte y la construcción. Su efecto en la industria no es despreciable, en donde cerca de una tercera parte de los trabajadores laboran en condición de informales.

Tabla 6. Incidencia del empleo informal, diez áreas, 1986-1996

Áreas Metropolitanas	1986	1988	1992	1994	1996
Santafé de Bogotá	52,0	54,9	50,4	50,2	49,1
Medellín	51,9	52,4	51,8	50,3	49,4
Cali	57,9	56,3	53,2	52,3	56,1
Barranquilla	62,2	61,9	61,7	57,7	58,8
10 áreas	55,9	56,8	54,6	53,3	53,7
Incidencia por actividad económica / 96	Indus. 34,1	Constr. 54,0	Comer. 64,0	Trans. 56,0	Finanro. 20,1

Fuente: DANE, ENH

La persistente y creciente incidencia de la informalidad debe ser motivo de preocupación, en tanto que a ella están asociados fenómenos como bajos niveles de escolaridad, deterioro de los ingresos, inestabilidad laboral, pobreza y barreras al acceso a las prestaciones del sistema de seguridad social.

### *Características y evolución de los salarios*

A partir de la segunda mitad de los ochenta, los salarios

en nuestro país tienden a deteriorarse a un ritmo bastante acentuado, especialmente el salario mínimo legal. La excepción quizá la constituya el relativo incremento de los salarios en la industria. En los dos últimos años, sin embargo, el poder de compra del salario mínimo legal se estabiliza en niveles bajos. En 1996, el 19,4% de los trabajadores ganaba estrictamente menos de un salario mínimo, lo que significa un incremento (deterioro) de dos puntos porcentuales en relación con el 17% de 1994.

Tabla 7. Distribución de ocupados por tramos de salarios según sexo y ramas, diez áreas, 1996

Sexo / ramas	Tramos de salarios mínimos			
	0 < 1	1 < 2	2 < 3	3 y más
<b>Sexo</b>				
Hombre	15,3	47,2	18,5	19,0
Mujer	25,1	47,0	14,7	13,2
<b>Rama</b>				
Industria	22,0	49,5	13,9	14,6
Construcción	18,6	52,6	14,4	14,4
Comercio	27,5	44,2	12,7	15,6
Resto servicios	20,7	40,0	17,3	22,0
Total	19,4	47,1	16,9	16,6

Fuente: DANE, ENH

Para el agregado de las diez principales ciudades, más del 66% de los trabajadores devengan menos de dos salarios mínimos. En la generalidad de las actividades económicas, los niveles sala-

riales se concentran entre uno y dos mínimos legales. En la industria y el comercio se localiza la mayor proporción de trabajadores con ingresos inferiores o iguales al salario mínimo.

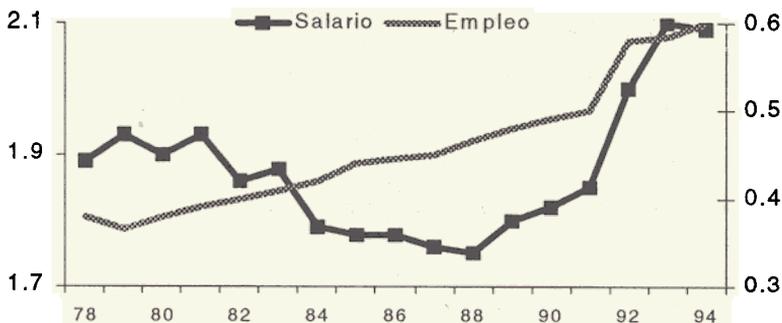


Figura 8. Empleo y salarios relativos en la industria. Con educ. / Sin educ.

Para el agregado del mercado urbano y en el conjunto de actividades productivas, las mujeres soportan los más bajos niveles de salarios. Estas diferencias salariales no siempre se relacionan con la capacidad productiva y el nivel de educación de la mujer. De hecho, los salarios de ambos sexos crecen con el aumento en los años de escolaridad, asunto que por lo demás confirma las apreciaciones teóricas en relación con la educación en tanto inversión en capital humano.

La brecha salarial entre la fuerza laboral educada y la de escasos años de escolaridad se ha venido ampliando como consecuencia de las transformaciones

productivas de los años noventa. Ya hemos señalado cómo los cambios en el escenario de la producción ocurridos en esta década –aumento de la inversión e incorporación de nuevas tecnologías– se reflejan en un aumento de la demanda de mano de obra más calificada. Sin embargo, esa tendencia no ha cambiado los diferenciales de salarios entre hombres y mujeres. En nuestro país persiste una acentuada discriminación salarial en contra de la mujer, particularmente en los niveles altos de educación. Las mujeres con formación universitaria devengan casi un tercio menos de lo que ganan los hombres con igual nivel de educación.

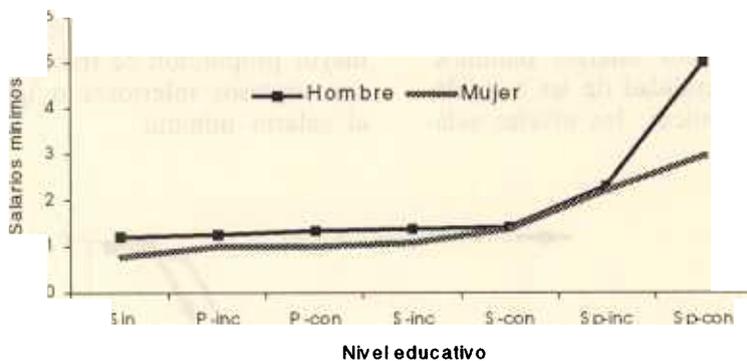


Figura 9. Salarios según sexo y nivel educativo. Siete áreas, 1996

### ***Empleo, pobreza y distribución del ingreso***

Para el conjunto de las siete principales ciudades del país, los niveles de pobreza registran un leve repunte en los últimos años. Al medirla con base en las necesidades básicas insatisfechas (NBI), el índice asciende en 1995 al 14,2% de la población. Según la línea de pobreza (LP), para este mismo año la proporción de pobres alcanza el 30,9%, cuando en 1993 había sido del 30,3%. Según este indicador, las ciudades con mayor incidencia de la pobreza son Barranquilla (44,2%) y Medellín (41,4%). En esta última, el repunte es bastante apreciable si lo comparamos con el 31,9% de 1993.

La pobreza está asociada a ciertas características sociodemográficas y ocupacionales de la unidad familiar y del jefe de hogar. Conforme con la evidencia estadística presentada por el Banco Mundial (1996), los hogares pobres del sector urbano en nuestro país se caracterizan por tener

un tamaño superior al de los no pobres, con un número de hijos de casi dos veces (1,7) el registrado por estos últimos. La escolaridad del jefe de hogar y la cónyuge de las familias pobres es de dos tercios (4,6 y 4,9) de la correspondiente a los hogares no pobres. La baja escolaridad es coherente con el hecho de que el número de ocupados en los hogares pobres (1,1) es casi la mitad del número de ocupados en las familias no pobres (1,8).

Esto constituye un conjunto de factores que le confieren a la familia pobre una baja capacidad de ingresos, lo cual se asocia a las pocas oportunidades laborales de esta población. De hecho, estos hogares obtienen la mayor parte de sus ingresos de fuentes laborales, mediante el empleo asalariado e independiente, de modo que la manera en que esta población se inserta en el mercado de trabajo es uno de los factores determinantes, tanto de los niveles de remuneración como del riesgo de quedar en la pobreza por insuficiencia de ingresos.

Tabla 8. Incidencia de la pobreza según posición ocupación y tipo de contrato, área urbana, 1992

Posición y tipos	Grandes ciudades		Ciudades intermedias	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
<b>Posición ocupacional</b>				
1. Trab. fam. sin rem.	1,5	1,4	3,3	4,3
2. Obr. empl. particul	61,8	49,5	50,8	37,3
3. Obr. empl. del gob.	6,8	10,5	90,2	16,5
4. Empl. doméstico	3,9	8,0	5,5	7,8
5. Trab. cta. propia	25,5	26,5	30,7	27,8
6. Patrón. empleador	0,6	4,1	0,5	6,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Tipo de contrato</b>				
1. Permanente	75,1	83,6	83,8	79,5
2. Temporal	24,9	16,4	16,2	20,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Fedesarrollo, Coyuntura Social No. 9 -1993

A partir de una clasificación socio-ocupacional de los jefes de hogar, Oscar Fresneda (1993) encontró que la medición integral de pobreza (MIP) para las siete principales ciudades, fue en 1991 del 38%, de los cuales el 70% pertenecía a los grupos de obreros, pequeños empresarios, trabajadores domésticos y de los servicios personales. Para estos mismos grupos, la incidencia de la pobreza, según la MIP, alcanza niveles que oscilan entre el 42 y el 57%. El análisis desagregado por LP y NBI, establece los

mismos patrones de incidencia de pobreza entre estos grupos socio-ocupacionales, especialmente entre los obreros y empleados de los servicios personales.

Utilizando la acostumbrada clasificación por posición ocupacional, se encuentra que los pobres se concentran principalmente en el grupo de los obreros o empleados particulares y en trabajadores por cuenta propia. De igual manera, el tipo de trabajo temporal se encuentra asociado en mayor proporción con la

condición de pobreza de las personas. En efecto, en las grandes ciudades, los temporales representan el 19,7% del total de ocupados pero con una concentración de pobres del 24,9%. En las ciudades intermedias la relación es de 16,2 a 20,5%.

Los niveles de incidencia de la pobreza entre estos grupos de ocupados seguramente se han acentuado en los últimos años. El deterioro de sus ingresos, la reducción de sus oportunidades de trabajo y la acentuada inequidad en la distribución del ingreso se constituyen más en la regla que en la excepción.

En el período de 1992 a 1996, los ocupados del estrato bajo registran tasas de crecimiento del empleo y de los ingresos inferiores a los observados en el estrato medio y alto. El grado de concentración de los ingresos de los ocupados también se incrementa a lo largo de este período. Para 1996, el 20% más rico de los ocupados percibía el 51,4% de los ingresos totales, que contrasta con el 15,6% correspondiente al 40% más pobre. Tales circunstancias se reflejan en el aumento de la razón de desigualdad del ingreso entre los ocupados de las diez principales ciudades del país.

**Tabla 9: Nivel relativo de ingresos en los sectores formal y modernos urbanos, diez áreas (ingreso promedio del sector moderno: 100)**

Sectores	1992	1996
Sector moderno		
Total	100	100
Empleadores	340	395
Asalariados	90	88
Cuenta propia	168	176
Sector informal		
Total	64	62
Microempresas	80	76
Cuenta propia	59	58
Gran total	83	82

Nota: Los datos se refieren a los ocupados urbanos, excluidos los sectores agrícola y minero. Dentro del sector informal se incluyen los trabajadores en empresas de hasta 5 ocupados más los otros sectores acostumbrados.

Fuente: OIT, 1997.

**Tabla 10. Evolución del empleo, la informalidad y el ingreso de los ocupados según estratos, diez áreas, promedios 1992-1996**

Indicadores	Estratos			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Empleo (*)	1,2	1,9	2,6	1,8
Informalidad (**)	-	66	22	37
Ingreso promedio de los ocupados (*)	2,5	3,3	3,9	3,6

(\*) Tasas de crecimiento anual.

(\*\*) Porcentaje de los nuevos empleos en actividades informales durante el período. Los sectores urbanos e informales concuerdan con la nota de la tabla anterior.

Bajo: quintiles 1 y 2; medio: quintiles 3 y 4; alto: quintil 5.

Fuente: OIT, 1997.

**Tabla 11. Distribución del ingreso de los ocupados según estratos, diez áreas**

Estratos	1992	1996
Bajo	16,8	15,6
Medio	33,5	33,0
Alto	49,7	51,4
Razón de desigualdad (*)	4,3	4,6

(\*) La razón de desigualdad mide la relación entre el ingreso promedio nominal del estrato alto y el correspondiente al estrato bajo.

Fuente: OIT, 1997.

### ***Políticas y programas de empleo***

Después de siete años de experiencia en la implantación de la apertura económica, nuestro país sigue enfrentando graves problemas de inestabilidad macroeconómica, ostensibles desequilibrios en la balanza co-

mercial, estancamiento del proceso de industrialización, falta de efectividad en la política social y atraso en el sector rural, acompañado de pobreza y emigración de los campesinos hacia los centros urbanos, ya no sólo en espontánea búsqueda de mejores oportunidades sino por factores de

violencia política y del narcotráfico.

En un contexto de estancamiento del aparato productivo y de creciente deterioro de los indicadores sociales y laborales, la preocupación de políticos, académicos, empresarios y trabajadores se centra en la orientación que se le debe dar a la economía para garantizar un crecimiento sostenido con ampliación de mayores oportunidades y bienestar para la población.

En esa perspectiva, algunos analistas sugieren incluso la necesidad de reestructurar el modelo de desarrollo económico. En tanto se estima que gran parte de los problemas que enfrentamos actualmente tienen origen en los lineamientos de la política de apertura, las recomendaciones resaltan la necesidad de frenar el sesgo monetarista con que se ha manejado la economía, restituir la protección de aquellos sectores más afectados por el flujo de importaciones y volver a creer en las ventajas de las regiones para impulsar sus potencialidades.

En lo que respecta específicamente al problema laboral, hay consenso entre los analistas respecto de las bondades de una política de estabilización más efectiva. La recuperación del crecimiento ayudaría a solucionar el deterioro del bienestar que significa el fuerte desempleo cíclico en nuestras ciudades. Sin embargo,

este tipo de desempleo es sólo parte del problema. Los desajustes estructurales relativos a la inoperancia del sistema educativo y a los canales de intermediación e información laboral, requieren otro tipo de medidas, que desbordan incluso la esfera de lo puramente económico. Igual apreciación se tiene respecto del desempleo de las mujeres y los jóvenes, el empleo temporal, la informalidad y el subempleo.

Con todo, a efectos de reactivar en el corto plazo la demanda de trabajo y contener el componente cíclico del desempleo que en la coyuntura ha alcanzado niveles alarmantes, a todas luces la mejor política sigue siendo la de estimular el crecimiento económico. Ello supone reactivar la producción agropecuaria, la producción industrial y la construcción, puesto que su dinámica induce la recuperación de aquellos sectores con los cuales tienen encadenamientos de demanda hacia atrás. En este aspecto, se necesitan medidas que reduzcan las tasas de interés e incentiven las decisiones de inversión, así como un adecuado manejo de la tasa de cambio que permita la recuperación de la dinámica de los bienes exportables.

La superación de los rezagos respecto de la demanda por cualificaciones exigiría igualmente medidas de política social y educativa que posibiliten el

ajuste de la oferta de mano de obra. Los componentes estructural y friccional del desempleo reclaman decisiones ya señaladas, como la reforma del sistema educativo tendiente a ajustarlo a las demandas del mercado de trabajo, así como programas de recalificación de personal y una mayor eficiencia en los canales de información e intermediación laboral.

A los desajustes cuantitativos captados en la tasa de desempleo, habría que agregar los problemas ya mencionados, como la discriminación contra la mujer, los bajos salarios, la inestabilidad laboral, el empleo temporal y el subempleo. Corresponde por supuesto a las autoridades públicas el diseño e implementación de programas al respecto, pero cabe preguntarse también sobre el papel que deben cumplir otros actores, como son los empleadores y las organizaciones de los trabajadores. La efectividad en el diseño e implementación de las políticas públicas dependen críticamente de la conformación de escenarios de debate y concertación entre los distintos actores. Es evidente que más allá de la maximización de prebendas y beneficios, la empresa privada y el movimiento sindical deben asumir su responsabilidad social frente a estos problemas laborales.

Conviene resaltar que, en conjunto, es necesario mantener el equilibrio entre los efectos sociales o culturales y los efectos

laborales que se desprenden de algunas de estas propuestas, es decir, mantener el equilibrio entre los objetivos de inserción social, los de formación profesional y los de creación de empleo que buscan crecimiento y rentabilidad económica, especialmente en lo que respecta a las alternativas para los grupos de jóvenes y mujeres. Los jóvenes requieren formación en destrezas no siempre estrictamente laborales; es preciso que identifiquen sus habilidades y se tracen una trayectoria laboral y un proyecto de vida que se articule con la esfera del trabajo.

Lo anterior también cuenta para los desplazados de las zonas de violencia que presionan aun más el mercado de trabajo urbano. Al respecto, las orientaciones de política superan el ámbito propiamente laboral, y requieren decisiones, no tanto de naturaleza policiva y de orden público, como sí de fortalecimiento de la democracia y apertura de mayores espacios de participación y de oportunidades. La concurrencia de intereses disímiles en todos los escenarios de la vida nacional, que supone una permanente disputa redistributiva, le confieren una dimensión política al problema laboral de nuestro país, aunque sólo sea en esa perspectiva restringida, que compromete globalmente la discusión sobre el estilo de desarrollo que ha de adoptarse.

### **Programas y acciones**

Las recomendaciones en materia de programas y acciones para superar los desequilibrios del mercado de trabajo son susceptibles de ordenarse según la naturaleza de corto, mediano y largo plazo de su ejecución y sus resultados.

En una perspectiva de mediano y largo plazo, no son pocos los que estarían a favor de reorientar el modelo de apertura imperante en nuestro país. En esa perspectiva se insertan las recomendaciones que de tiempo atrás viene impulsando Eduardo Sarmiento Palacios. Las opciones de mayor vigor se relacionan en primera instancia con la restricción de la autonomía con que la junta del Banco de la República ejerce sus funciones. El acentuado carácter monetarista de la política antiinflacionaria, que disparó el proceso revaluacionista del peso colombiano, ha sacrificado la dinámica productiva en la industria, la agricultura y el sector exportador.

Además de la revaluación, la misma política de control monetario condujo en el pasado inmediato a incrementos desmedidos de las tasas de interés, que hubo de multiplicar los efectos dañinos en la generalidad de los sectores de la producción. En la coyuntura, de nuevo se disparan los costos del crédito a consecuencia de la política monetaria res-

trictiva de la junta del Banco de la República, esta vez por el empeño de defender la banda cambiaria.

De acuerdo con estos mismos analistas, el modelo habría de corregirse también en lo que respecta a la vulnerabilidad externa de nuestra actividad productiva, resaltándose la conveniencia de restituir los márgenes de protección y el control de precios para algunos sectores de la producción. Eduardo Sarmiento sugiere explícitamente la necesidad de un control administrativo o directo de las tasas de interés e incluso de la tasa de cambio. Los controles administrativos permitirían mayor coherencia entre tasas de interés a la baja y tasa de cambio al alza, que incentiven la actividad productiva y las exportaciones con reducción de la inflación y del déficit fiscal.

En esta misma perspectiva, se le apuesta claramente a los beneficios de una más eficiente intervención del Estado, tanto en el manejo discrecional de variables claves para la estabilización macroeconómica como en la dotación de infraestructura social y física que requiere cualquier economía que se oriente a los mercados mundiales. Se resaltan los compromisos que las autoridades públicas deben asumir en las áreas de investigación y desarrollo, ciencia y tecnología, educación, vivienda y salud. Áreas que en general constituyen inversión en

capital humano, es decir, inversión para el bienestar y el crecimiento económico.

En términos del crecimiento sostenible, también se consideran de alto valor estratégico las orientaciones de política que faciliten la adopción de tecnologías sustitutivas de los recursos no renovables, como los yacimientos minerales (fibra óptica en vez de cables de cobre), y mayor eficiencia en el manejo de los recursos a través de procesos y técnicas de reciclaje, intensivos la mayoría de ellos en mano de obra no calificada.

La generalidad de los analistas comprometidos en los estudios regionales del mercado de trabajo coincide en la necesidad de impulsar proyectos locales de conservación del medio ambiente, como plantas recicladoras de basuras y productoras de abonos orgánicos, en suma, investigar, crear e importar a bajos costos arancelarios tecnologías limpias y apoyar iniciativas locales que signifiquen mayor crecimiento y empleo con contenido ecológico.

Para el mediano y largo plazo se sugieren también recomendaciones orientadas a superar el componente estructural y friccional del desempleo, tales como una reforma de fondo del sistema educativo de nuestro país, que haga posible una mayor concordancia entre el perfil educativo

de la oferta de mano de obra y la demanda por cualificaciones que realizan los empleadores.

En esto coinciden todos los analistas del mercado de trabajo en Colombia. Según Hugo López Castaño, se trata de aumentar la educación media y la capacitación de la fuerza de trabajo, para lo cual es preciso cambiar las formas de financiación y operación, tanto de los sistemas de formación técnica como de los sistemas de información laboral. Para la educación primaria y secundaria y la formación técnica se sugiere transformar los subsidios de oferta en subsidios de demanda; para la educación superior, las recomendaciones tienen que ver más con un buen sistema de crédito educativo.

En el terreno operativo se valora positivamente la tendencia a una mayor concurrencia del sector privado, especialmente en la formación técnica. Paralelamente se requeriría del diseño y montaje de nuevos sistemas de evaluación de la calidad de la educación, distintos a los que actualmente desarrolla el ICFES.

En el tema del desempleo friccional, que se relaciona con la intermediación laboral y la oferta de mayor información en el mercado de trabajo, se ha resaltado el papel que debe cumplir el Sena (Servicio Nacional de Aprendizaje). Sin embargo, las evaluaciones regionales que se han hecho

de la labor de esta institución sugieren acciones que van desde la reestructuración de su tarea de intermediación hasta la sugerencia de que se dedique exclusivamente a la capacitación de los desocupados.

El tema de la educación y el papel del Sena en la intermediación y recalificación de los desocupados fue objeto de análisis en la cumbre de empleo realizada el año pasado en Santafé de Bogotá. En el documento del gobierno surgido de la cumbre, se resaltan las acciones tendientes a mejorar la calidad, la cobertura y la eficiencia de la educación. En esa oportunidad, el gobierno nacional se comprometió, respecto de este tema, a impulsar el proyecto de ley que habría de darle vida al Sistema Nacional de Crédito Educativo y a los mecanismos institucionales necesarios para que el Sena privilegie el acceso a la capacitación de las mujeres desempleadas.

En una perspectiva más radical y no exenta de controversia, otros analistas sugieren, desde el lado de la oferta, la remoción de las cargas parafiscales a los empleadores. Fedesarrollo estima que los aportes que los empresarios deben hacer al Sena, a las cajas de compensación familiar y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) son demasiado altos -constitutivos de elevados costos no fáciles de transferir al precio en un contexto de

apertura- y estima conveniente que la financiación de estas instituciones se asuma plenamente a través del presupuesto nacional.

La propuesta haría parte de un conjunto de medidas que buscan una mayor reducción de los costos salariales. Al parecer, Fedesarrollo es de la opinión de que no fueron suficientes los mecanismos de flexibilización de la contratación, la eliminación de la retroactividad de las cesantías y la supresión de la pensión-sanción, introducidos por la Ley 50 de 1990.

Recientemente esta misma institución ha propuesto como mecanismo para generar empleo la supresión de lo que, en su momento, el expresidente López Michelsen denominó "arandelas salariales". Se trata de extender la figura del salario integral creado por la reforma laboral, de tal modo que bajo ella quedarían los trabajadores con salarios iguales o superiores a dos mínimos legales.

La sugerencia del salario integral contrasta con la propuesta de reducción de la jornada laboral, que algunos meses antes venía impulsando un importante sector de la opinión nacional. Recogiendo las tendencias que en tal sentido se observan en países como Francia y Estados Unidos, las centrales obreras, la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales (Acopi) y el excandidato Horacio Serpa han propuesto

reducir la jornada laboral a 40 horas semanales.

En el horizonte de corto plazo, los programas y acciones en materia laboral se orientan fundamentalmente a superar el problema del desempleo cíclico. En un esfuerzo por incorporar la viabilidad política de las medidas que deben adoptarse –pero de hecho conectadas con las apreciaciones anteriores–, algún sector de la opinión y analistas del problema laboral sugieren el impulso de políticas keynesianas para reactivar la economía en el corto plazo, en el entendido de que los impactos sobre la demanda de fuerza de trabajo serían más explícitos y directos.

No obstante las dificultades en materia de déficit fiscal, se recomienda aumentar los esfuerzos para mejorar la infraestructura vial de transporte terrestre y férreo, que acerque los mercados regionales y propicie reducciones de tiempo y costos en la colocación de los productos en los puntos de distribución; así como expandir la infraestructura de las telecomunicaciones, los puertos multimodales y las zonas francas y de servicios en regiones de ubicación estratégica para el comercio internacional, todo lo cual aumentaría la competitividad, no sólo nacional sino por regiones.

Dentro de las posibilidades del gobierno actual, las recomen-

daciones en este sentido apuntan a aumentar los niveles de ejecución presupuestal en materia de inversión pública para el desarrollo de la infraestructura ya mencionada, dando amplias facilidades a la participación del sector privado y, en lo posible, privilegiar los proyectos que son intensivos en mano de obra no calificada y que puedan ser ejecutados por las organizaciones comunitarias, como son la construcción y mantenimiento de vías, redes de servicios públicos y las viviendas de interés social. Estas inversiones no sólo serían rentables desde el punto de vista social; también servirían de base para la recuperación de algunas actividades económicas que están demandando ese desarrollo de la infraestructura.

En la ejecución de los proyectos mencionados, donde participe el sector privado se podrían establecer cuotas de contratación de jóvenes de baja formación académica de las mismas localidades donde se realizan las obras. También conviene seguir contratando con las cooperativas, precooperativas o empresas solidarias el mantenimiento del sistema vial, como forma de apoyo y fortalecimiento de tales asociaciones, con las respectivas exigencias de calidad y cumplimiento de contratos.

También en la perspectiva de recuperar la demanda agregada, pero haciendo énfasis más en la recuperación de la inversión

privada que en la ampliación del gasto público, se suele recomendar la ampliación de los incentivos tributarios y las facilidades de crédito al sector privado para el desarrollo de proyectos productivos intensivos en mano de obra, con orientación a famiempresas y el trabajo asociativo, sin la acentuada discriminación de riesgos ya bastante marcados en el medio.

Sin comprometer mayores recursos del presupuesto público, el gobierno puede diseñar o ejecutar medidas de política que tiendan a reducir las altas ponderaciones de riesgos que realizan los intermediarios financieros, bien mediante regulaciones más flexibles o a través de líneas de redescuento o protección financiera con respaldo del IFI y del Fogafin. En esos términos se formulan las recomendaciones de la cumbre de empleo del año pasado, en las que, por lo demás, se puntualizan explícitamente acciones tendientes a generar estímulos a sectores dinámicos y altamente generadores de empleo, como el ya mencionado desarrollo de la infraestructura física y la reactivación de la construcción de vivienda de interés social.

Con una orientación similar a la anterior, se ha venido recomendando una política especial para las pequeñas y medianas industrias (PYMES), respecto de las cuales las sugerencias apuntan

a mayores facilidades de acceso al crédito, apoyo para su reconversión tecnológica y manejo gerencial que canalice su incursión en los mercados mundiales. En conjunto, se estima que no obstante la baja capacidad de ejecución de los programas Propyme y Finurbano, su ampliación habrá de generar directamente impactos positivos sobre el empleo; para el efecto, se sugiere reorientar la gestión del Instituto de Fomento Industrial (IFI).

Para la generalidad del sector de microempresas, se recomienda profundizar los tradicionales programas de crédito y asesoría técnica y, en términos del Programa Nacional de Servicios Tecnológicos, mejorar el apoyo a la microempresa en gestión tecnológica en las áreas de producción, organización, información y comercialización, con el fin de aumentar la competitividad y productividad, acompañado todo esto de un programa de formación gerencial y de asesoría a empresarios y trabajadores; y de programas de formación técnica y orientación tecnológica según parámetros internacionales y apoyo en la comercialización de productos y servicios a través de agencias promotoras. Se recomienda también vigorizar el apoyo a la microempresa mediante convenios con el sector privado y las administraciones municipales, que faciliten la comercialización de los productos, como la compra de sus bienes y servicios y condicionan-

do dichos convenios a la contratación de los grupos vulnerables al desempleo.

En una perspectiva de gestión a escala local, los estudios regionales del mercado de trabajo en Colombia han venido sugiriendo acciones puntuales, que en lo fundamental apuntarían a aliviar la situación de aquellos grupos más vulnerables, y entre las cuales se resaltan los siguientes:

- Fortalecer y ampliar los convenios entre la gran empresa y las pequeñas unidades productivas –como famiempresas, asociaciones de jóvenes, asociaciones de profesionales– para desarrollar alternativas de descentralización de los procesos productivos. Tales convenios deberán ser concertados con las organizaciones de los trabajadores y con el liderazgo y la normatividad de las direcciones regionales del trabajo, con el fin de que no se deterioren las condiciones de contratación y no se evadan las prestaciones sociales.

- Impulsar o fortalecer programas de empleo juvenil de emergencia de tipo temporal para los estratos socioeconómicos bajos, a través de cooperativas de los mismos jóvenes, con remuneraciones aproximadas al mínimo legal y en las siguientes actividades: mensajería y entrega de correspondencia; recolección y reciclaje de basuras; protección del medio ambiente en áreas deprimidas, arborización de áreas

erosionadas y andenes, calles avenidas, mantenimiento de áreas verdes y otros programas con contenido ecológico.

- Como parte de un programa que integre socialmente a los jóvenes, podría diseñarse una política de bienestar social dirigida especialmente a los que se encuentran desempleados y por fuera del sistema educativo. Los programas de recreación y deporte manejados por las propias organizaciones de los barrios y las comunas son propiciatorias de la integración social y de la recuperación y fortalecimiento de la autoestima de los jóvenes. Es oportuno también sugerir programas de educación sexual y farmacodependencia, respaldados por el sector educativo y el de la salud en cada municipio y con la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que ya han trasegado este camino de resocialización de los jóvenes.

- Ampliar y mejorar el programa de madres comunitarias del ICBF pero incluyendo mujeres adolescentes desempleadas de estratos socioeconómicos bajos como asistentes de las madres comunitarias y con la inclusión de programas de capacitación en recreación, nutrición y todo lo concerniente al manejo de infantes, a fin de no agravar el problema social de abandono y resentimiento que a veces caracterizan a estos grupos.

• Finalmente, se reitera la necesidad de apoyar y consolidar las redes de comercialización sectoriales por líneas de productos, en asocio con instituciones que ya han sido creadas para el efecto, pero ampliando la base de los asociados. Se trata de racionalizar y ampliar los sistemas de subcontratación entre unidades económicas sectoriales en los siguientes componentes: comercialización del producto final, control de calidad del producto y acceso a materias primas e insumos.

### ***Bibliografía***

- Cumbre de empleo. Acciones frente al desempleo. Propuestas del gobierno. (policopiado). Santafé de Bogotá; 1997.
2. Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Hogares (varias etapas).  
Escuela Nacional Sindical. Salario integral: menos empleo, más pobreza (policopiado). Medellín: ENS; 1998.
  4. Fresneda O. Estructura socio-ocupacional y pobreza en las ciudades colombianas 1986-1992. Coyuntura Social 1993.
  5. López H. Ensayos sobre economía laboral colombiana. Santafé de Bogotá: Fonade, Carlos Valencia Editores; 1996.
  6. López H. La intermediación laboral en Colombia. Estudio realizado para el Sena (policopiado). Medellín; 1997.
  7. López H. Educación y mercado laboral. Políticas locales y nacionales de empleo y capacitación. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín; 1997.
  8. Banco Mundial. La pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial. Santafé de Bogotá: Banco Mundial, Tercer Mundo Editores; 1996.
  9. McConnell C, Brue S. Economía laboral contemporánea. Madrid: McGraw Hill; 1997.
  10. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Boletín de empleo. Santafé de Bogotá: El Ministerio; 1997 (Observatorio de empleo, 1).
  11. Nieto E, et al. El mercado de trabajo en Medellín y Valle de Aburrá. Santafé de Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; 1997 (EMTR, 1).
  12. Nieto E. Tendencias macroeconómicas y sectoriales en los 90's (mimeografiado). Medellín: Universidad de Antioquia. Facultad Nacional de Salud Pública; 1996.
  13. Organización Internacional del Trabajo. América Latina y el Caribe. Panorama laboral. (policopiado). 1997.
  14. Sarmiento E, et al. Productividad, equidad y ciudadanía. Santafé de Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía; 1997.