

Comportamiento del mercado laboral en el cuatrienio Pastrana: deterioro alarmante*

- *Introducción. – I. Evolución del empleo en la década de los noventa.*
- *II. En el cuatrienio Pastrana, se acentuó el deterioro del mercado laboral.*
- *III. Las políticas de empleo en la administración del Presidente Pastrana.*
- *Conclusiones – Bibliografía.*

Ana Lucía Villegas A.¹

Resumen

Este artículo presenta una breve evaluación del cuatrienio Pastrana en materia de empleo. En primer lugar, se presenta un panorama general de la evolución de los principales indicadores del mercado laboral en los noventa. Luego, se realiza una lectura de lo sucedido en el cuatrienio y se reseñan las políticas propuestas por el gobierno en el Plan de Desarrollo, así como sus principales resultados. Estos resultados muestran que dichas políticas fueron insuficientes, lo que, conjuntamente con el pobre desempeño de la actividad económica, explican las altas tasas de desempleo y la mala calidad del empleo que caracterizó el cuatrienio analizado.

Palabras Claves: desempleo, subempleo, Población Económicamente Activa, Población en Edad de Trabajar, Tasa Global de Participación.

Abstract

This article presents a short assessment about employment's situation in Colombia between 1999 and 2002. First a general outlook of the labor market's main indicator's evolution during the nineties is shown. Later, an analysis of the outcomes during Pastrana's presidential period and his proposed policies on his "Plan de Desarrollo" (Development Plan) and their consequences are outlined. This results show that these policies were insufficient, so that, joint with economic activity's poor performance, explain the high employment's how quality that characterized this period.

Key words: unemployment, underemployment, Economically Active Population, Population in Age of Working, Participation Global Rate.

* Este trabajo es uno de los productos derivados del proyecto de investigación titulado "Balance Económico del Cuatrienio Pastrana", financiado por el Comité de Apoyo para la Investigación –CODI- de la Universidad de Antioquia. La autora forma parte del grupo Macroeconomía Aplicada del Centro de Investigaciones Económicas –CIE- de la Universidad de Antioquia.

1 Economista, Asistente de Investigación, –CIE- Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: alvillegas@agustinianos.udea.edu.co

Introducción

El desempleo, el subempleo y el empleo informal constituyen quizás los problemas más agudos y preocupantes de la economía colombiana desde la segunda mitad de los noventa. Aunque las profundas transformaciones que tuvieron lugar en la economía en dicha década se reflejaron en cierta medida en la dinámica del mercado de trabajo, factores macroeconómicos incidieron también en su comportamiento. En el cuatrienio de Pastrana, los indicadores laborales registraron un gran deterioro. La tasa de desempleo alcanzó niveles no registrados en las estadísticas del país; la tasa de subempleo y el grado de informalidad experimentaron un aumento peligroso, reflejando la precariedad de los puestos de trabajo; los grupos de población más vulnerables al desempleo vieron más agudizado su problema y la oferta de trabajo tendió a aumentar.

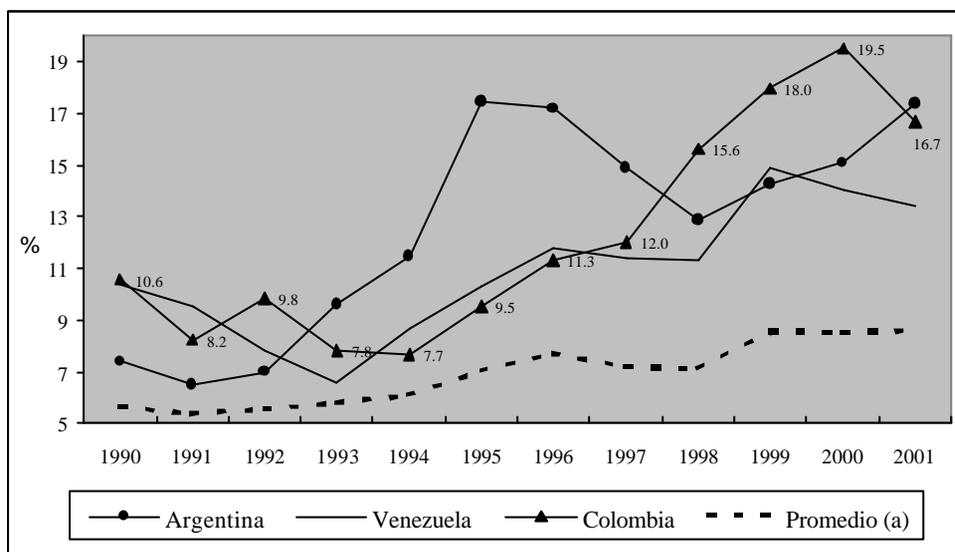
El objetivo de este artículo es presentar una evaluación del cuatrienio Pastrana 1998-2002 en materia de empleo. Para ello, primero se presenta la evolución general de las principales variables del mercado de trabajo en la década de los noventa. Segundo, se realiza una descripción de las mismas variables en el cuatrienio Pastrana, mostrando la agudización del problema en dicho período. En tercer lugar, se examinan las políticas del gobierno de Pastrana contra el desempleo, así como sus resultados. Por último, se presentan algunas conclusiones.

I. Evolución del empleo en la década de los noventa

El desempleo, aunque no es un problema exclusivo, se presenta en el país de una manera realmente preocupante. Como se observa en el Gráfico 1, la tasa de desempleo colombiana se situó por encima del promedio para 11 países de América Latina durante la década pasada. En el 2000 estuvo cercana al 20% para las siete principales áreas metropolitanas, cifra sin precedentes en las estadísticas del país.

Argentina y Venezuela son los países con mayores tasas de desempleo entre los países latinoamericanos, después de Colombia, ubicándose también por encima del promedio. Los países con menores tasas de desempleo son México y Brasil. Sin embargo, el desempleo en América Latina es un problema generalizado y, peor aún, en crecimiento. De hecho, varios estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe—CEPAL—revelan que, durante los noventa, los mercados de trabajo de la región se caracterizaron, en general, por la limitada capacidad de sus economías para generar puestos de trabajo productivo, crecientes niveles de desempleo, una concentración de los nuevos puestos de trabajo en el sector informal, una creciente brecha de ingresos entre la mano de obra calificada y no calificada y una elevada disparidad en las condiciones de empleo entre hombres y mujeres.

Gráfico 1
América Latina tasa de desempleo urbano 1990 – 2001



(a) Incluye: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay.

Fuente: <http://www.cepal.org/DE/proyectos/eee/eee2002/CuadrosExcel> (Anexo Estadístico Electrónico)/ALC-14.XLS, para Argentina, Venezuela y el promedio. Consultado 12 de enero de 2003. Para Colombia, ENH, Dane, varias etapas.

Según Weller (1998) y Altenburg, Qualmann y Weller (2001),² la elasticidad empleo-producto en América Latina se redujo en los noventa con respecto a los ochenta, lo que significa que son mayores los requerimientos de crecimiento económico para disminuir el desempleo. Un ejercicio similar para Colombia arroja resultados similares, aunque de mayor magnitud. En efecto, el Gráfico 2 mues-

tra que el umbral a partir del cual el crecimiento económico conlleva una reducción del desempleo subió con respecto a los ochenta, definiéndose al parecer una nueva relación entre crecimiento económico y desempleo: mientras que en los ochenta la elasticidad empleo-producto³ era de 1,7 (un punto porcentual adicional de crecimiento aumenta el empleo en un poco menos de dos puntos

2 Una regresión simple entre las tasas de crecimiento anual del Producto Interno Bruto –PIB– en América Latina y las variaciones en las tasas de desempleo en las décadas de 1980 y 1990 revela que mientras en los ochenta un aumento de 1,0% en el producto reducía en un poco más de un punto porcentual la tasa de desempleo, en los años noventa esta reducción estuvo acompañada de un crecimiento del producto superior a 4% (Altenburg, Qualmann y Weller, 2001, p. 12).

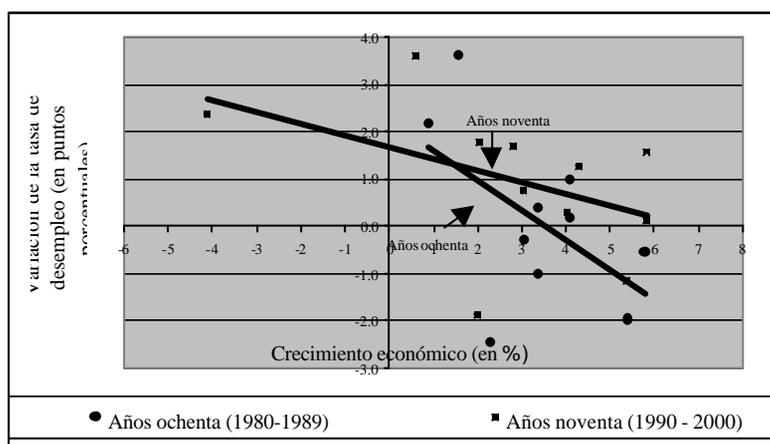
3 La elasticidad empleo-producto se calcula como la relación entre la tasa de crecimiento del empleo en las siete principales áreas metropolitanas y la tasa de crecimiento del PIB en las décadas de 1980 y 1990 (1990-2000).

porcentuales), en los noventa disminuyó a 1,1. Así las cosas, no basta sólo con tener tasas de crecimiento económico positivas, sino que, además, éstas deben ser de alrededor del 5% para que la tasa de desempleo caiga a niveles menos preocupantes.

Los principales indicadores del mercado laboral en el país⁴ muestran la situación

desfavorable en este frente (Cuadro 1): la magnitud y calidad del empleo se deterioraron en forma aguda desde mediados de los noventa en el conjunto de las principales áreas metropolitanas (Medellín, Barranquilla, Bogotá, Manizales, Pasto, Bucaramanga y Cali y, desde 2001, se incorporan Cúcuta, Pereira, Ibagué, Villavicencio, Cartagena y Montería).

Gráfico 2
Crecimiento económico y variación en la tasa de desempleo 1980 - 2000



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE– y Banco de la República.

Entre diciembre de 1991 y diciembre de 1994, la Tasa de Desempleo –T.D– en las siete principales áreas metropolitanas del país pasó de 10,6% a 7,7% (la tasa mínima registrada, por lo menos, desde que existen series continuas). Esta reducción fue producto de un alza en la

Tasa de Ocupación –T.O–, que pasó en el mismo período de 53,5% a 55,8%, dado que también se produjo un aumento en la tasa de participación (59,9% y 63,1%, respectivamente). Sin embargo, desde 1995 la tasa de desempleo aumentó considerablemente, situándose

4 En 2002 el DANE introdujo cambios importantes en la metodología de obtención de la información sobre la magnitud y utilización de la fuerza de trabajo. La Encuesta Nacional de Hogares –ENH– anterior fue sustituida por la Encuesta Continua de Hogares –ECH–. Las principales modificaciones se refieren a la cobertura de aplicación, frecuencia, contenido de los formularios y compatibilidad entre las variables. Un recuento de los antecedentes de la sustitución de la ENH por la ECH se encuentra en DANE, 2001 (Urrutia, 2002).

se en niveles cercanos al 20% en el 2000 (Gráfico 3), cifra no registrada en otros años de crisis de empleo como, por ejemplo, en la década del ochenta. El ascenso en la tasa de desempleo desde 1995 está asociado principalmente con la desaceleración en la creación de nuevos puestos de trabajo (las tasas de ocu-

pación son inferiores a las registradas en diciembre de 1995) y por el incremento en la oferta laboral, especialmente de mujeres y jóvenes. En efecto, la Tasa Global de Participación –T.G.P.– subió a 64,5% en el 2000, aproximadamente 4 puntos porcentuales por encima de la de 1994.

Cuadro 1
Colombia: Principales indicadores del mercado laboral
(Siete principales áreas metropolitanas)
1990 – 2001

	PT	PET	PEA	%PET	%PEA	TGP	TO	TD	TS	GI
1990	10860398	8120328	4861334	74,8	44,8	59,9	53,5	10,6	14,5	-
1991	11969845	9043868	5367042	75,6	44,8	59,3	53,7	8,2	12,9	n.d
1992	12244733	9269469	5713046	75,7	46,7	61,6	55,6	9,81	3,0	54,0
1993	12531494	9543174	5730933	76,2	45,7	60,1	55,3	7,8	13,1	n.d
1994	12875837	9876436	6231039	76,7	48,4	63,1	55,8	7,7	11,6	52,5
1995	13162662	10149023	6231039	77,1	47,3	61,4	55,5	9,5	13,1	n.d
1996	13463556	10430729	6234560	77,5 4	6,3 5	9,8	53,0	11,3	15,8	52,3
1997	13774966	10696477	6578062	77,7	47,8	61,5	54,1	12,0	17,0	n.d
1998	14099898	11053137	6926123	78,4	49,1	62,7	52,9	15,6	20,2	54,7
1999	14430740	11235802	7168411	77,9	49,7	63,8	52,3	18,0	22,7	n.d
2000	14761625	11495545	7419303	77,9	50,3	64,5	51,9	19,5	29,7	60,0
2001	18233436	13964722	9091059	76,6	49,9	65,1	54,3	16,7	31,8	61,3
2002	18519564	14219388	9130602	76,8	49,3	64,2	52,7	17,9	34,3	71,0

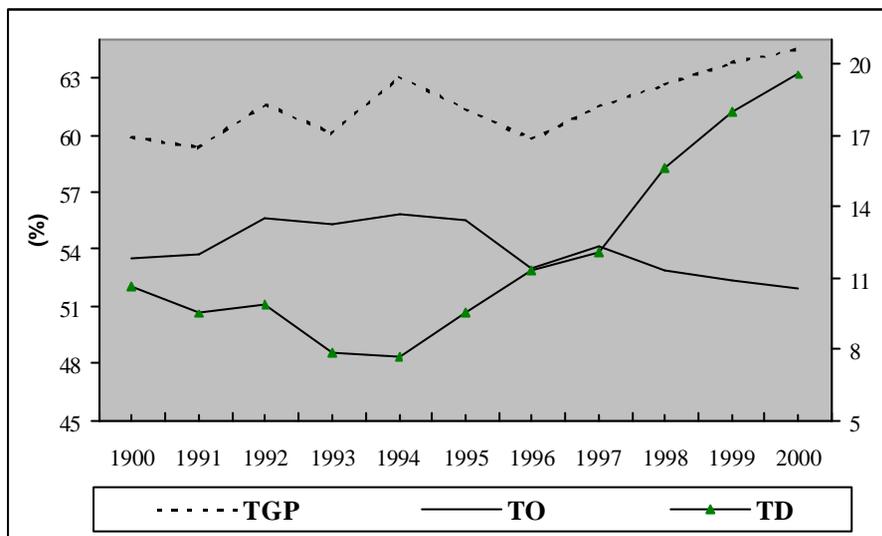
Fuente: DANE, ENH y ECH, varias etapas.

Nota: PT: Población Total; PET: Población en Edad de Trabajar; PEA: Población Económicamente Activa; TGP: Tasa Global de Participación; TO: Tasa de Ocupación; TD: Tasa de Desempleo; TS: Tasa de Subempleo; GI: Grado de Informalidad.

De hecho, el desempleo depende de factores tanto macroeconómicos, como del bajo crecimiento del producto registrado desde 1996 (después de crecer a tasas cercanas a 5% anual entre 1992 y 1995), y microeconómicos, como por ejemplo, el comportamiento de los salarios reales. Pero, también, la evolución

del desempleo es resultado de las tendencias de mediano y largo plazo asociadas con los procesos de racionalización y reestructuración del aparato productivo y cambios técnicos intensivos en capital, ahorradores de mano de obra no calificada, principalmente (Ramírez, 2000).

Gráfico 3
Tasa Global de Participación, Ocupación y Desempleo (1990-2000)
(Siete principales áreas metropolitanas)



Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares (ENH). Etapas 70 a 106.

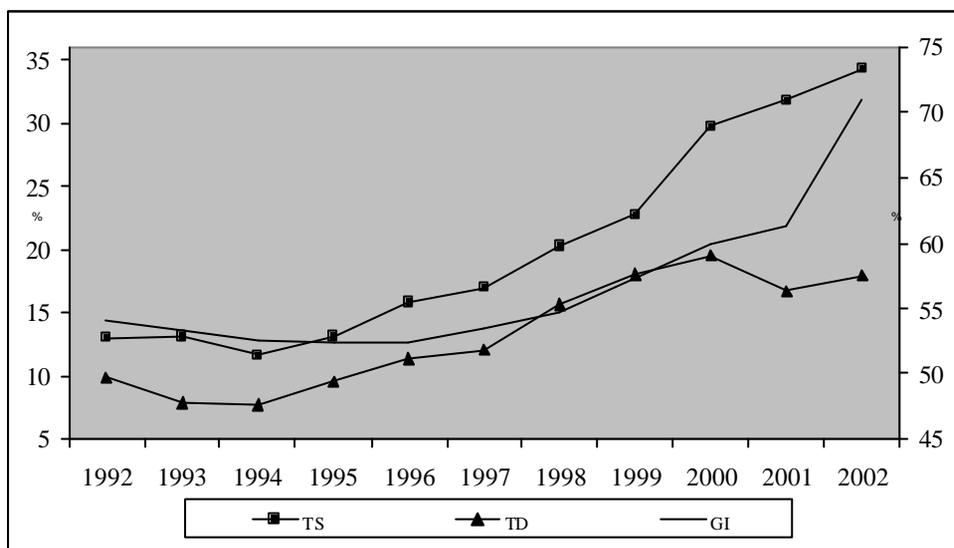
Nota: Eje derecho Tasa de desempleo. Datos a diciembre de cada año.

La tasa de subempleo (T.S), que comprende a las personas que trabajan y desean o están disponibles para trabajar “mejor” o “más adecuadamente”, y el grado de informalidad (G.I), que mide la participación del empleo informal⁵ en el empleo total, muestran un incremento importante en los mismos años en que se eleva la tasa de desempleo, reflejando la precariedad de los puestos de trabajo, tanto nuevos como los ya existentes, y el grado de desprotección que tienen aquellas personas que están ocu-

padadas en estas condiciones. En efecto, mientras que en la primera mitad de los noventa, la tasa de subempleo en las 7 principales áreas metropolitanas permaneció casi constante (inferior a 15%), en diciembre de 1999 ya superaba el 20%. Como puede observarse en el Gráfico 4, más alarmantes resultan las cifras de subempleo (31,8% y 34,3% en 2001 y 2002, respectivamente) e informalidad (61,3% y 71% en los mismos años) en los primeros años de la década actual.

5 El sector informal puede definirse como el sector no oficial y no registrado de la economía. Según el DANE, este sector está constituido por los siguientes grupos ocupacionales: a) los empleados del servicio doméstico y los trabajadores familiares sin remuneración; b) los trabajadores por cuenta propia, excepto los profesionales independientes; c) los empleados y obreros particulares que laboren en empresas de hasta diez trabajadores y d) los patronos o empleados que ocupen hasta diez trabajadores. Se excluyen los obreros y empleados del gobierno. El grado de informalidad del empleo en la ENH se medía cada dos años en junio. Desde 2001, en la ECH, se mide mensualmente.

Gráfico 4
Tasas de subempleo y desempleo y grado de informalidad 1992 - 2002



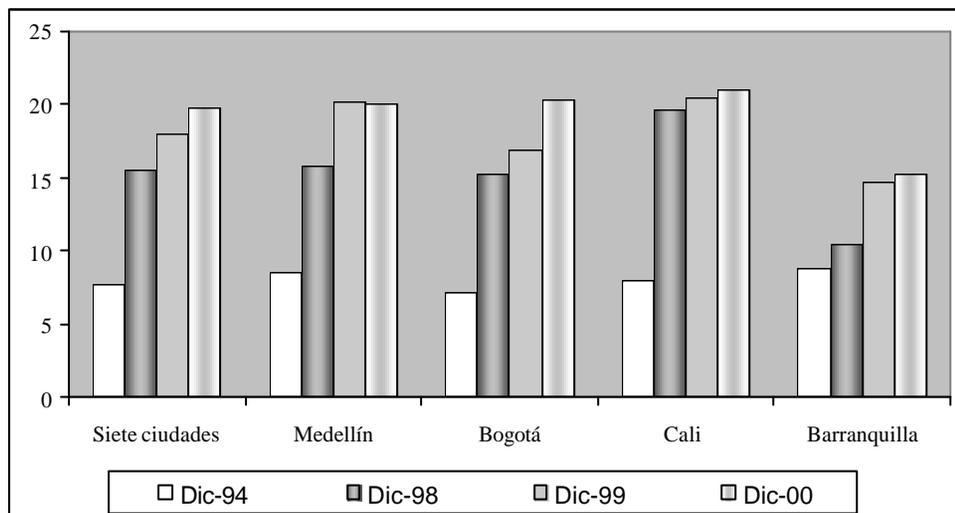
Fuente: DANE. ENH y ECH, varias etapas.

Las mayores tasas de desempleo se registraron principalmente en Medellín, Cali y Bogotá: 20,0%, 21,0% y 20,3%, respectivamente, en diciembre de 2000 (Gráfico 5). Medellín y Cali presentan, entre 1994 y 2000, un aumento de más de diez puntos porcentuales: en Medellín la tasa desempleo aumentó de 8,4% a 20% y en Cali de 8% a 21%. En Medellín, la Tasa de Ocupación se estancó en niveles de alrededor del 50% hasta 1996, subió a 51,8% en 1997 y cayó a 48,1% en el 2000. En Cali se presentó un comportamiento similar. En ambas ciudades, la tasa de participación registró un aumento: de 56,8% a 60,1% en Medellín y de 59,8% a 70% en Cali, entre 1994 y 2000, aumentos que no fueron acompañados de alzas en las tasas de ocupación. Así mismo, las tasas de subempleo muestran un comportamiento alcista,

que se agudizó especialmente después de 1997, alcanzando un 17,9% en Medellín y un 28,2% en Cali, para 1999 (Anexo, Cuadro 1).

La tasa de desempleo en Bogotá disminuyó levemente hasta 1995 (7,6%) y subió rápidamente desde 1997, situándose en 20,3% en 2000; la tasa de subempleo presentó un comportamiento similar y se situó en 22,3% y la tasa de ocupación cayó, ubicándose en 53%. En Barranquilla, la tasa de desempleo pasó de 9,5% a 8,8% entre 1990 y 1994 y en los años siguientes aumentó rápidamente hasta alcanzar en 1999 la cifra de 17,4%; sin embargo, en el 2000 se redujo, constituyéndose en la tasa de desempleo más baja entre las 7 principales áreas metropolitanas (Gráfico 5).

Gráfico 5
4 áreas Metropolitanas: Tasas de desempleo, 1990-2000
(Cuatro principales áreas metropolitanas)



Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares, varias etapas.

Nota: Datos en diciembre de cada año.

En las 3 áreas metropolitanas restantes (Manizales, Pasto y Bucaramanga), la tasa de desempleo aumentó y fue liderada por Manizales. En esta ciudad se registró un aumento considerable desde 1995, pasando de 8,5% a 21,1% en el 2000, acompañado de una elevada tasa de participación laboral (62,7% en el 2000). Le sigue Pasto que, en el 2000, registró una tasa de desempleo de 21,3%. Cabe señalar que las tasas de desempleo en estas ciudades fueron superiores a 10% durante la década de los noventa. Como en las cuatro principales áreas metropolitanas, se registró también un marcado deterioro en la calidad del empleo, especialmente en Pasto cuya tasa de subempleo se situó en 32,3% en 1999. En septiembre de 2002, el total de desempleados en

las 13 áreas metropolitanas ascendió a 1'633.049 personas, es decir, una tasa de desempleo de 17,9%.

En la segunda mitad de la década de los noventa, la evolución de la tasa de desempleo tuvo un comportamiento claramente ascendente, mientras que en los tres últimos años registró una leve caída, debido al pequeño repunte de la economía. Los altos niveles alcanzados por la participación laboral han sido uno de los factores que han mantenido alta la tasa de desempleo. Este aumento en la oferta laboral está explicado por una mayor incorporación al mercado de trabajo de las mujeres y jóvenes, inducido por la reducción del ingreso de los hogares y el incremento en el nivel educativo de las mujeres.

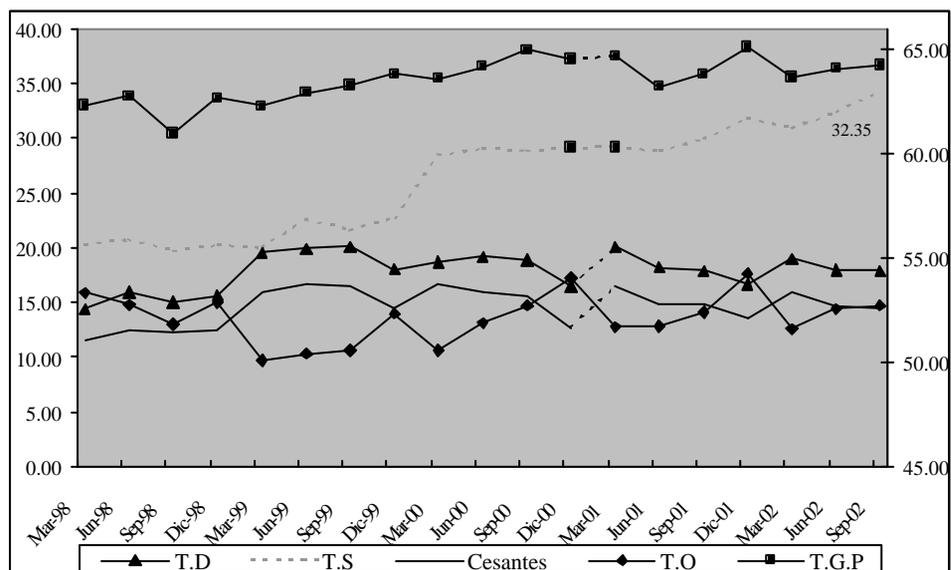
II. En el cuatrienio Pastrana, se acentuó el deterioro del mercado laboral

Los peores resultados en la administración Pastrana fueron, sin duda, en el frente laboral. Basta con mencionar que, en este cuatrienio, se presentaron las mayores tasas de desempleo en la historia del país, acompañadas de una fuerte informalidad del empleo y un número creciente de subempleados, acentuándose el deterioro que se registraba desde mediados de la década de los noventa. Como se muestra en el Gráfico 6, las tasas de desempleo, subempleo y participación laboral aumentaron, mientras que la tasa de ocupación se estancó. La participación de los cesantes, aquellas personas

que habiendo trabajado antes se encuentran buscando empleo, aumentó en estos cuatro años, situándose en 15% en septiembre de 2002.

Se destaca, además, la fuerte presión que ejercen los jóvenes entre 18 y 24 años sobre el mercado laboral (74% en 1998-1999 y 70% en 2001-2002) y, en particular, las mujeres. Lora (2001) atribuye este aumento en la participación laboral a la desaceleración de la economía colombiana después de la segunda mitad de los noventa, puesto que le generó a las familias grandes dificultades económicas, obligándolas a que otros miembros del hogar empezaran a buscar empleo (entre otras estrategias) para compensar la pérdida de ingresos (fenómeno del *trabajador adicional*).

Gráfico 6
Comportamiento del mercado laboral en el cuatrienio de Pastrana, 1998 - 2002.
(Porcentajes)

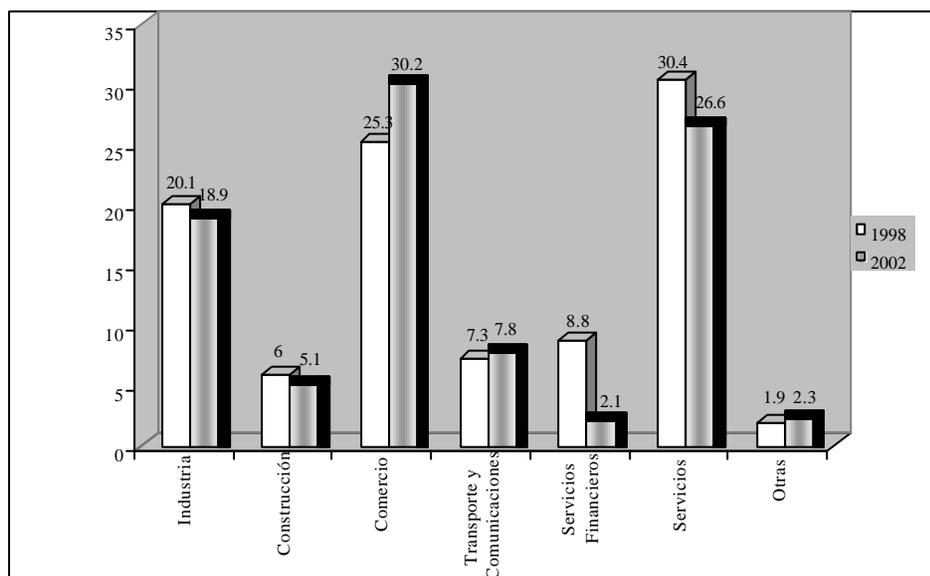


Fuente: Dane. ENH y ECH, varias etapas.

El empleo en Colombia está concentrado en actividades terciarias (comercio y servicios). Además, mientras que la participación conjunta de estos sectores en la población ocupada aumentó en el

cuatrienio (pasó de 55,7% en 1998 a 56,8% en 2002), las de la industria, construcción y servicios financieros cayeron (Gráfico 7), siguiendo de cerca el comportamiento de la producción.

Gráfico 7
Participación de la población ocupada según rama de actividad económica, 1998-2000
(Promedio anual)



Fuente: DANE. ENH y ECH, varias etapas. Cálculos propios.

Según posición ocupacional, los trabajadores con mayor participación fueron los empleados particulares y los cuenta propia (50% y 33%, respectivamente, en el cuatrienio). Sin embargo, mientras que los trabajadores por cuenta propia aumentaron en aproximadamente 4% entre 1998 y 2000, los particulares registraron una caída de 3% en el mismo período. Además, en promedio, el 75% de los ocupados alcanzan 11 años de escolaridad, es decir, de cada 100 personas ocupa-

das, 25 tienen entre 1 y 5 años, 23 entre 6 y 10 años y 27 tienen 11 años de escolaridad. Sólo el 13% de los ocupados tienen más de 16 años de escolaridad.

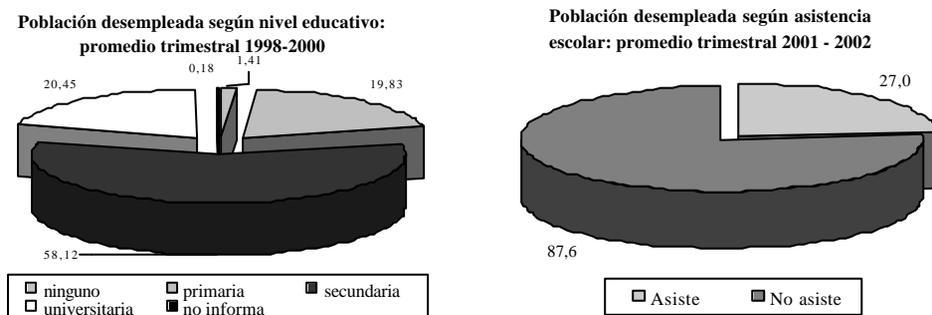
Las remuneraciones de los ocupados, en términos de salarios mínimos, durante el cuatrienio de Pastrana cayeron sustancialmente, tanto para los hombres, como para las mujeres. Solamente un 25% de los ocupados devengaron más de dos salarios mínimos. En el 75% restante,

con remuneraciones inferiores o iguales a dos salarios mínimos, se incrementó la participación de aquellos que reciben menos de uno, en detrimento de la participación de aquellos que reciben entre uno y dos salarios mínimos

Las características de las personas desempleadas muestran que los jóvenes, las mujeres y los menos capacitados fueron quienes más sufrieron de desocupación. De hecho, en promedio en el cuatrienio, casi el 40% de los desempleados fueron jóvenes entre 18 y 24 años de edad (más de 50% fueron mujeres) y el 58% de la población

desempleada tenía un nivel máximo de educación secundaria (completa o incompleta), lo que sugiere que los jóvenes bachilleres de los últimos años no encuentran trabajo y tampoco continúan estudios universitarios o tecnológicos. Es importante resaltar que si bien el porcentaje de desocupados con estudios superiores (completos o incompletos) fue relativamente bajo, presentó un aumento importante, pasando de 21% en marzo de 1998 a 23,5% en marzo de 2000. Desde 2001, la información disponible muestra que más del 80% de los desempleados no asisten a un establecimiento educativo.

Gráfico 8
Desempleados según nivel de educación, 1998 – 2002
(Participación porcentual)



Fuente: Dane. ENH y ECH, varias etapas.

Según ocupación buscada por los desempleados, los operarios no agrícolas son quienes tuvieron una mayor participación (25% en 2001 y 2002), seguidos por trabajadores de servicios (22%), comerciantes y vendedores (20%) y perso-

nal administrativo (20%). De otro lado, la duración del desempleo (medida por las semanas que lleva un desempleado buscando empleo)⁶ aumentó de una manera alarmante. Según el DANE, el 70% de los desempleados sufren de desempleo

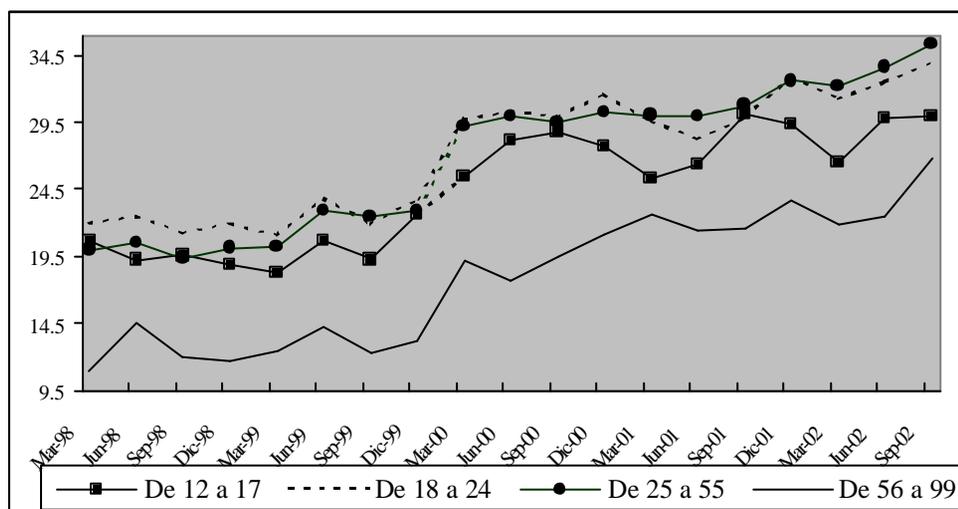
6 La duración típica del desempleo se duplicó desde mediados de los noventa y en 2001 fue de más de siete meses. Dada esta mayor duración y el aumento de la tasa de desempleo, la probabilidad de quedar desempleado no ha aumentado, pero sí la carga del desempleo para quienes quedan en esta situación (Lora, 2001. p. x).

crónico (más de 14 semanas buscando empleo). De otro lado, el desempleo coyuntural (entre 1 y 13 semanas buscando empleo) disminuyó, pasando de 40,1% en septiembre de 1998 a 29,2% en septiembre de 2002, lo que se tradujo en un aumento del desempleo crónico.

El deterioro del empleo, medido por la tasa de subempleo y el grado de informalidad, aumentó dramáticamente en

el cuatrienio Pastrana (Gráfico 4), como reflejo de la caída en la tasa de ocupación y el aumento en la tasa de desempleo.⁷ En el Gráfico 9 se muestra la evolución de la tasa de subempleo por edades. Como puede observarse, las tasas de subempleo de los diferentes grupos de edades comprendidos entre 12 y 55 años son similares (oscilan en 2002 entre 29 y 34,5%).

Gráfico 9
Tasas de subempleo por edades, 1998 -2002



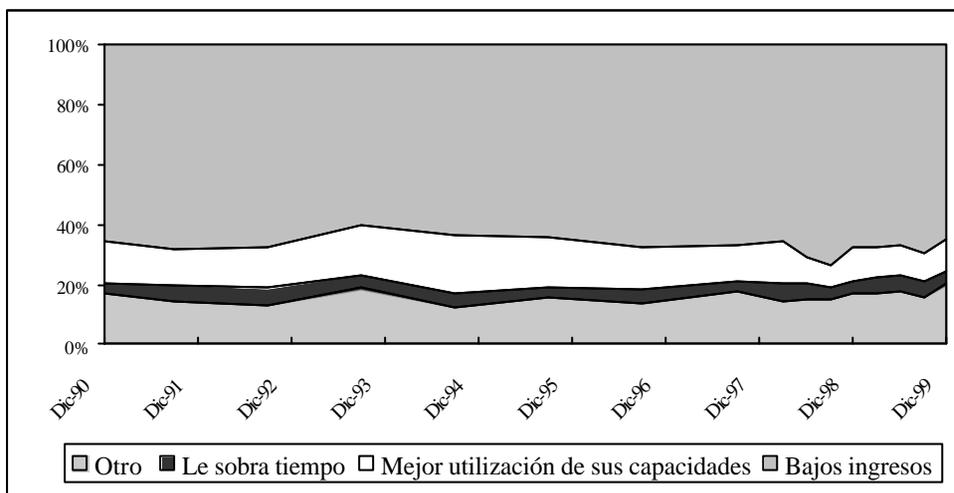
Fuente: DANE. ECH y ENH, varias etapas.

De otro lado, pese al cambio de metodología, el subempleo invisible es el de mayor participación, es decir, los subempleados se declaran en esta condición porque consideran que sus ingresos son insuficientes y, en menor medida, por que sus capacidades están siendo subutilizadas (Gráficos 10 y 11).

Cabe señalar, que el subempleo por ingresos y competencias (subempleo invisible) tienen un elemento subjetivo, ya que los encuestados pueden sobrestimar su productividad. Por ejemplo, mucha gente probablemente se declare subempleada por considerar que su salario es insuficiente, aún si supera el promedio de su cargo (Urrutia 2002, p. 11).

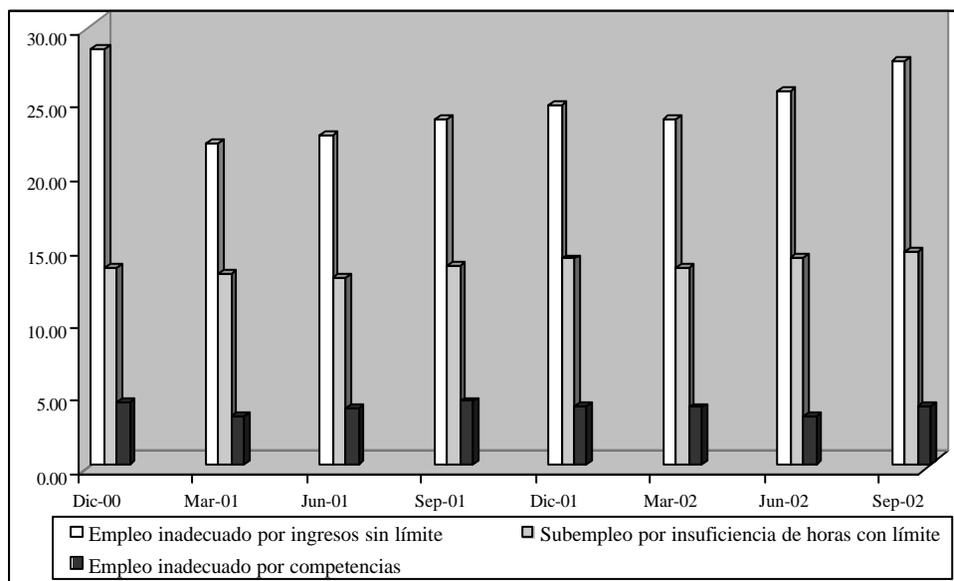
7 Urrutia (2002), Rodríguez (2001), López (2001) y Henao (2001), muestran que la tasa de subempleo está relacionada positivamente con la tasa de desempleo en Colombia, especialmente en los últimos años.

Gráfico 10
Tasas de subempleo por componentes, 1999 -1999



Fuente: Dane. ENH y ECH, varias etapas.

Gráfico 11
Tasa de subempleo por componentes (Dic/00-Sep/02)



Fuente: Dane. ENH y ECH, varias etapas.

Un poco más del 80% de los subempleados (casi 2,5 millones de personas) tienen un nivel educativo igual o inferior a 11 años de escolaridad y se concentra, principalmente, en aquellas personas que sólo alcanzan 5 años o menos (primaria completa e incompleta). De acuerdo con esto, los subempleados se localizan en aquellas actividades que requieren una menor calificación de la mano de obra, siendo mayor su participación en las actividades de servicios, comercio y construcción y, en su mayoría, son trabajadores por cuenta propia e independientes, con una participación de los hombres mayor a la de las mujeres. Sin embargo, en el cuatrienio la participación femenina en el subempleo creció en forma importante, pasando de 43% en 1998 a 48% en 2002.

La informalización del empleo también da cuenta del gran deterioro que ha venido registrando el empleo en Colombia, especialmente en el cuatrienio analizado (Gráfico 4). Los ocupados en este sector laboran generalmente en condiciones precarias y sólo de supervivencia. Los bajos montos de capital y calificación laboral requeridos y la existencia de pocas barreras a la entrada explican su expansión en épocas de crisis en el sector formal.

En el 2000 más del 80% de la población ocupada en este sector alcanzaba la secundaria. La participación de la población entre 20 y 39 años de edad fue de 50% entre 1998 y 2000, tanto para hombres como para mujeres. Con la nueva encuesta, la participación de las personas que están entre 25 y 55 años fue alrededor de 70%. Las ramas de activi-

dad económica en las que se concentraron son comercio y servicios, con una participación de 34,5% y 30,2% respectivamente en 2000. Sin embargo, en el sector servicios las mujeres participan con mayor fuerza que los hombres. Según posición ocupacional, los trabajadores por cuenta propia y los obreros o empleados particulares son los que tienen una mayor participación (50% y 28%, respectivamente, en 2002). En ambas actividades, la participación masculina fue mayor que la femenina. Sólo para el caso de empleados domésticos (10% de los ocupados en el sector informal en 2002), casi el 95% son mujeres.

Así las cosas, a medida que, como fruto de la recesión económica, disminuye el empleo asalariado, las familias más desprotegidas (carentes de capital monetario y humano) ven reducidos sus ingresos salariales y soportan una tasa de desempleo mayor. En un esfuerzo por compensar esta caída en sus ingresos, reasignan parte de su oferta laboral asalariada o lanzan nuevos miembros (sobre todo los de menor probabilidad de asalariarse: jóvenes estudiantes y aún mujeres, ancianos y niños) a las actividades informales libres de barreras a la entrada (las únicas que le están abiertas), congestionando este mercado. En consecuencia, la oferta sube, los salarios caen, la jornada laboral aumenta y la productividad por hora se reduce, generándose un enorme subempleo. Los ingresos informales per cápita se comprimen y tanto más cuanto más precaria sea la situación de ingresos de esas familias: bajo la lógica de que cualquier ingreso complementario que aporten esos trabajadores vale la pena (López, 1986).

III. Las políticas de empleo en la administración del Presidente Pastrana

A. Una breve reseña

Las políticas en materia de empleo propuestas por el Gobierno Pastrana (consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002) buscaban impulsar estrategias tendientes a remover los obstáculos que dificultaban la inserción en el mercado laboral de grupos específicos de población con mayores tasas de desempleo, como mujeres y jóvenes. Se pretendía, en última instancia, reducir las tasas de desempleo a 10-12% en el 2002, meta posible si se presentaban las condiciones macroeconómicas proyectadas por el gobierno, como por ejemplo, una importante recuperación de la actividad económica, cuya tasa de crecimiento se situaría en 5,1% en el último año.

Se propuso la conformación de una misión de empleo, con participación de expertos nacionales e internacionales, con el fin de estudiar los problemas de orden estructural del mercado laboral colombiano y las políticas tendientes a solucionarlos. Además, analizaría las condiciones de flexibilidad del mercado de trabajo, así como la normatividad laboral, para determinar su incidencia en la generación de empleo y los mecanismos para la promoción de las pequeñas y medianas empresas generadoras de empleo y exportadoras.

También se diseñó un conjunto de políticas a mediano plazo con el fin de reactivar sectores intensivos en mano de obra. La primera, acompañada de un proceso de

ajuste fiscal, estaba encaminada a crear las condiciones macroeconómicas adecuadas para la generación de empleo en el sector privado mediante un subsidio a los empresarios, que se traduciría en una disminución del impuesto a la renta. La segunda pondría en marcha una política de reactivación del sector de la construcción de vivienda que, a su vez, contribuiría a la reactivación económica general. Esta política consistía en fortalecer la banca hipotecaria y crear las condiciones que asegurarán un sistema de crédito a largo plazo y sistemas de amortización acordes con el incremento del salario mínimo y no con las tasas de interés. La tercera consistía en promover una política de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) con el fin de eliminar la discriminación existente en materia de costos de transacción, barreras a la entrada y contratación, entre otras. La cuarta, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Desarrollo pondrían a consideración del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social –CONPES– un documento para la reestructuración del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa. Como quinta, el Sena pondría en marcha programas de reentrenamiento laboral para trabajadores que han permanecido desempleados por más de seis meses y que se inscribirían en los centros de información para el empleo. Y, por último, se establecerían ciertas políticas de promoción de las exportaciones como mecanismo para aumentar la producción industrial y el empleo.

Se diseñó, además, una política de largo plazo para reducir el desempleo estruc-

tural. Para ello, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– mejoraría la pertinencia y excelencia de la capacitación para adecuarla a las demandas de los empresarios por mano de obra calificada.

Por último, se presentó un plan de empleo de choque (temporal) para reducir en el muy corto plazo los altos niveles de desempleo, donde se destacan las siguientes medidas: a) mayor facilidad a los empresarios para contratar jóvenes menores de 24 años, con educación secundaria completa o incompleta y sin experiencia laboral, con un salario integral igual al mínimo legal, siempre y cuando lo capacitaran en un centro público o privado. Adicionalmente, el empleador podría ser exceptuado de la contribución parafiscal respectiva al Sena, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– y a las cajas de compensación mientras transcurría la capacitación. b) Paralelamente, la Red de Solidaridad Social pondría en marcha un plan de choque para la creación de empleo, impulsando la construcción de obras de infraestructura urbana con el fin de adecuar los lotes de propiedad de los municipios para proyectos de vivienda de interés social. c) Reactivar los cultivos transitorios con potencialidad competitiva, mediante subsidios, apoyo directo e incentivos permanentes.

B. Algunos resultados: ¿qué se hizo en realidad?

Entre las medidas propuestas se destacan, de un lado, la puesta en marcha en 2000 de las políticas de choque o de creación de empleos temporales a través de la Red de Apoyo Social –RAS– y, de otro lado, la creación de créditos estu-

diantiles para incentivar los estudios superiores. Sin embargo, el pobre desempeño de la economía contrarrestó los impactos positivos de las políticas de generación de empleo, amén de sus probables insuficientes impulsos. A continuación se resumen los logros obtenidos en los tres programas que se adelantaron en el cuatrienio.

1) *Empleo en Acción*: este proyecto se orientó a dar ocupación transitoria a adultos de los niveles I y II del SISBEN en la parte urbana de los municipios. Se realizaron obras de infraestructura para mejorar los servicios públicos, las vías urbanas y la infraestructura social en las ciudades. Desde el inicio del programa (enero de 2001) hasta junio de 2002 se ejecutaron recursos superiores a \$107 mil millones y se crearon 77.771 empleos transitorios en proyectos de infraestructura comunitaria (cada empleo tenía una duración de 5 meses). Se aprobaron 3.756 proyectos, de los cuales 1.767 estaban en ejecución. Hasta finales de 2003 se esperaba ejecutar los proyectos restantes, para los cuales se invertirían \$230,7 mil millones que generarían 172.929 nuevos puestos de trabajo.

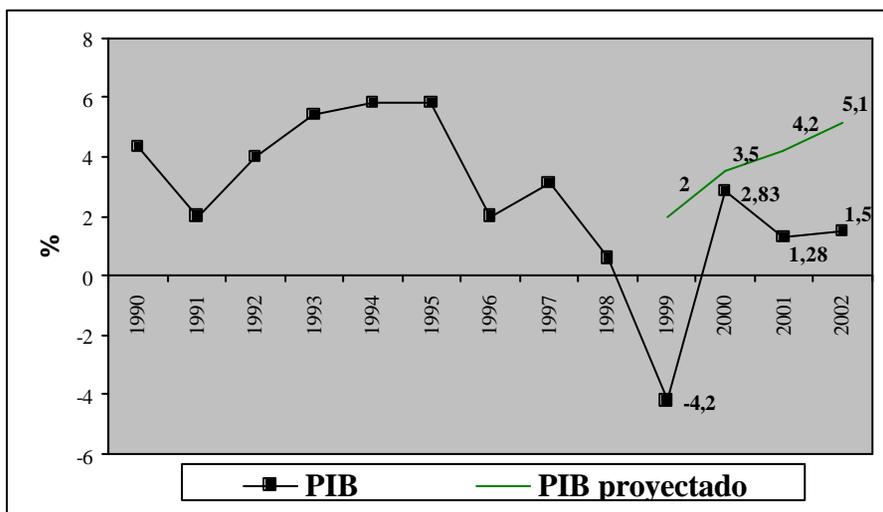
2) *Familias en Acción*: en el mismo período el Gobierno Nacional ejecutó 40,2 mil millones de pesos en subsidios condicionados a 240.998 familias de bajos recursos en 363 municipios del país. El objetivo de este programa era que los hijos de estas familias no abandonaran las aulas escolares, tanto en primaria como en secundaria. Para finales del 2002 se esperaba ampliar la cobertura a 333.877 familias, en 625 municipios objeto del programa, asignándoles recursos por \$135,7 mil millones.

3) *Jóvenes en acción*: diseñado para mejorar las posibilidades de acceso al mercado laboral de los jóvenes entre 18 y 25 años pertenecientes a los niveles I y II del SISBEN en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales, Cartagena, Barranquilla, y sus municipios aledaños. En el 2001 se puso en marcha la prueba piloto en Bogotá y Soacha, mediante la asignación de \$7.000 millones que beneficiaron a 4.263 jóvenes, quienes se matricularon en 15 entidades de capacitación (ECAP). Los cursos dictados en esta prueba piloto fueron 38 y la fase de práctica laboral terminó en marzo de 2002. Además, desde principios de 2002 se comenzó a ejecutar la primera convocatoria en todas las ciudades y se capacitaron 10.437 jóvenes adicionales. En junio se cerró la segunda convocatoria y se inscribieron 34.262 jóvenes, que iniciaron su capacitación en septiembre de 2002. Para finales de este año estaba

programada una nueva convocatoria, que esperaba capacitar 25.000 jóvenes adicionales. Con este propósito, en la vigencia 2002 se asignó una partida presupuestal de 73.000 millones de pesos.

Estos pocos resultados se conectan directamente con lo observado en el mercado laboral. Pese a los intentos del Gobierno en materia de empleo, las estadísticas muestran que fueron insuficientes para reducir las tasas de desempleo de los grupos más vulnerables de la población. Varias razones explican estos resultados. En primer lugar, la recuperación del crecimiento económico estuvo lejos de lo esperado (Gráfico 12). Como se sabe, el Gobierno Pastrana estimó tasas de crecimiento de 2%, 3,5%, 4,2% y 5,1% en los cuatro años. Dado que el crecimiento del producto fue sustancialmente inferior, las tasas de desempleo permanecieron en niveles altos.

Gráfico 12
PIB Projectado vs PIB Observado



Fuente: DANE y DNP.

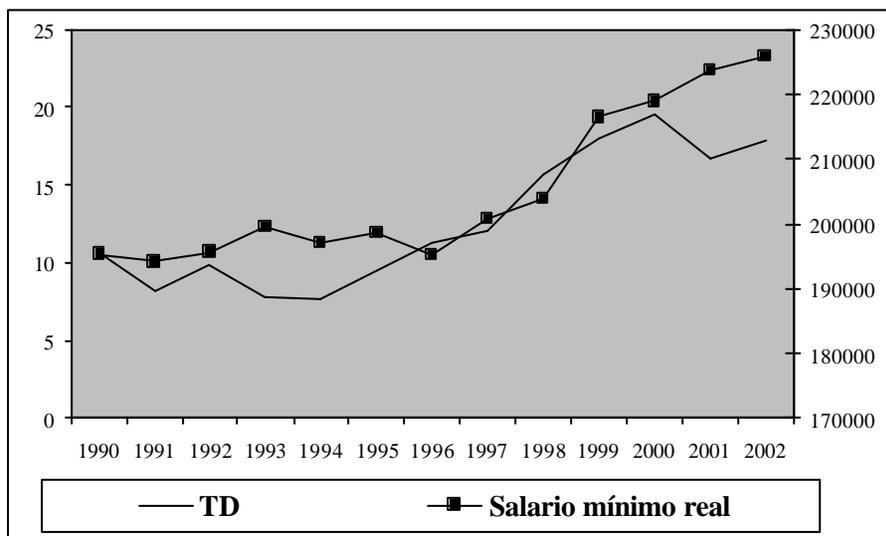
En segundo lugar, la reactivación de sectores intensivos en mano de obra, como la construcción, solamente se presentó hacia finales de dicho gobierno y fue muy débil. De hecho, cayó en el cuatrienio (0,7% anual), lo que se reflejó en una escasa generación de empleo en esta actividad (por ejemplo, aumentó apenas en 2% en el último año del gobierno).

En tercer lugar, las políticas de reducción del desempleo estructural no fueron claras. En general, estas medidas son tradicionales en los planes de desarrollo, por lo menos en términos de retórica. Este desempleo no parece haberse reducido en el cuatrienio debido, entre otras razones, a los mayores impuestos a la nómina que se derivaron de Ley 100 de 1993, las

rigideces en el mercado de trabajo y la política salarial.

Por ejemplo, en el Gráfico 13 se muestra el comportamiento de la tasa de desempleo y el salario real. Como puede observarse, el fuerte aumento del salario mínimo real desde mediados de los noventa coincide con mayores tasas de desempleo. Cabe señalar que algunos estudios han encontrado una relación positiva entre salario real y tasa de desempleo en Colombia, especialmente en los últimos años. Esto significa que los desequilibrios en el mercado laboral no se ajustan vía precios, sino vía cantidades o, en otras palabras, los *shocks* adversos que se presentan en la economía se traducen fundamentalmente en mayor desempleo.

Gráfico 13
Tasa de desempleo y salario mínimo real



Fuente: DANE, ENH, ECH y Banco de la República.

Conclusiones

Los principales indicadores del mercado laboral colombiano reflejan el pobre desempeño que registró la economía colombiana durante la administración Pastrana, constituyéndose en una de las áreas en donde menos se lograron las expectativas. Por el contrario, las condiciones del mercado de trabajo se deterioraron aún más: elevada tasa de desempleo, empleos precarios, mal remunerados y una informalización laboral alarmante. Aunque estas tendencias datan desde mediados de la década, un entorno internacional adverso, una política fiscal inadecuada y una atención excesiva del

gobierno en la posibilidad de solucionar el conflicto armado, entre otras razones, terminaron por empeorar el desempeño de la actividad económica y del mercado de trabajo. Las políticas propuestas en el Plan de Desarrollo en materia de empleo fueron insuficientes frente a la magnitud del problema laboral. Como resultado, la pobreza registró un aumento considerable.

Las políticas de empleo temporal beneficiaron a un porcentaje reducido de la población laboral. Por su parte, la economía registró un proceso de recuperación débil e inestable que no contribuyó a una mayor generación de nuevos puestos de trabajo.

Bibliografía

- ALTENBURG, Tilman, QUALMANN, Regina y WELLER, Jürgen, 2001. "Modernización económica y empleo en América Latina. Propuesta para un desarrollo incluyente". *Serie Macroeconómica del Desarrollo*, No 2, CEPAL, Santiago de Chile.
- BERTOLA, Giuseppe, 2001. "Aspectos agregados y desagregados de empleo y desempleo". *Seminario de empleo y economía*, Instituto Universitario Europeo y Universidad de Turín, Banco de la República, Bogotá, marzo.
- DEPARTAMENTO Administrativo Nacional de Estadística, 2002. "Encuesta Nacional de Hogares. Etapas 70 - 106". *Encuesta Continua de Hogares Marzo 2001- Junio 2002*, DANE, Bogotá.
- DEPARTAMENTO Administrativo Nacional de Estadística, 2002. *Informe de coyuntura económica regional*, No 10, DANE, Medellín.
- DEPARTAMENTO Administrativo Nacional de Estadística, 2001. "Resumen de la metodología de la Encuesta Continua de Hogares", *Mimeo*. DANE, Bogotá.
- DEPARTAMENTO Nacional de Planeación, 2002. "Balance macroeconómico 1998 - 2002 perspectivas para 2003". *Documento Compes 3181*, DNP, Bogotá, Julio.
- DEPARTAMENTO Nacional de Planeación, 2002. *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, Tomo I*. DNP, Bogotá.

- HENAO, Marta y ROJAS, Norberto, 1998. "La tasa natural de desempleo en Colombia". *Archivos de Macroeconomía*, No 89, DNP, Bogotá, Junio.
- IREGUI, Ana y OTERO, Jesús, 2002. "On the dynamics of unemployment in a developing economy: Colombia". *Borradores de Economía*, No 208, Banco de la República, Bogotá.
- LÓPEZ, Hugo, 2002. "Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica de desempleo". Consideraciones teóricas y de política. 2002.
- LORA, Eduardo y PAGÜES, Carmen, 1996. *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe* Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Diciembre.
- OCAMPO, José Antonio, 2000. "Cambio estructural y deterioro laboral: Colombia en la década de los noventa". *Coyuntura económica*, Vol 30, No 4, Fedesarrollo, Bogotá.
- RAMÍREZ, Juan y NÚÑEZ, Liliana, 2000. "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia". *Serie de Reformas Económicas*, No 59, Parte I y II. CEPAL, Santiago de Chile.
- TOKMAN, Víctor, 2001. "Políticas de empleo en la nueva era económica". *Seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI*. CEPAL, Santiago de Chile, agosto.
- URRUTIA, Miguel, 2002. "El subempleo en Colombia". *Revista del Banco de la República*, Vol LXXV, No 898, Banco de la República, Bogotá, agosto.
- VERDERA, Francisco, 2000. *Panorama del empleo en los países andinos y de algunas experiencias de políticas y programas de empleo*. Organización Internacional del Trabajo.
- WELLER, Jürgen, 2001. *La evolución del empleo en América Latina en los años noventa*. CEPAL, Santiago de Chile.

ANEXO

Cuadro 1
Total 7 áreas metropolitanas: Indicadores laborales
(1990-200)

		Mede	Barran	Bogotá	Maniza	Pasto	Buca	Cali	7 áreas
1990	%PET	79,5	72,5	74,7	75,2	73,9	74,6	75,3	74,8
	%PEA	43,6	38,2	46,7	41,0	44,9	45,8	45,8	44,0
	TGP	57,5	52,7	62,5	54,6	60,7	61,4	60,8	59,9
	TO	50,6	47,7	55,8	50,1	53,5	54,9	55,6	53,5
	TD	12,4	9,5	10,8	8,2	11,9	10,6	8,7	10,6
	TS	11,2	7,6	18,5	13,4	17,3	10,9	12,0	14,5
1991	%PET	76,5	73,0	75,8	75,6	73,7	74,7	76,2	75,6
	%PEA	44,0	39,1	46,0	41,1	45,8	46,7	46,6	44,8
	TGP	57,6	53,5	60,7	53,5	62,1	62,5	61,2	59,3
	TO	50,0	49,8	55,8	48,4	54,0	55,9	55,8	53,7
	TD	13,1	7,8	8,1	9,5	13,1	10,5	8,9	9,5
	TS	12,0	4,5	15,1	8,3	24,8	13,6	11,4	12,9
1992	%PET	76,6	73,3	75,6	76,7	74,2	76,4	76,4	75,7
	%PEA	45,1	43,0	48,0	41,7	45,4	49,9	47,9	46,7
	TGP	58,9	58,6	63,5	54,4	61,1	65,3	62,7	61,6
	TO	51,5	52,7	58,1	49,7	54,5	56,9	56,7	55,6
	TD	12,5	10,0	8,5	8,7	10,8	12,9	8,6	9,8
	TS	13,3	6,6	14,0	7,0	22,1	8,1	15,9	13,0
1993	%PET	76,6	74,3	76,2	76,1	74,8	75,2	77,6	76,2
	%PEA	44,1	40,3	46,5	42,3	44,9	49,6	48,2	45,7
	TGP	58,0	54,3	61,1	55,6	59,9	66,0	62,1	60,1
	TO	51,9	48,8	57,6	50,6	53,4	59,4	57,3	55,3
	TD	10,5	10,1	5,7	9,0	10,9	9,9	7,7	7,8
	TS	12,1	9,7	14,3	14,0	24,0	14,4	12,2	13,1
1994	%PET	77,3	77,4	76,8	77,5	76,4	76,1	77,6	76,7
	%PEA	46,4	45,6	51,0	45,5	48,9	51,1	46,2	48,4
	TGP	56,8	54,5	63,5	54,6	61,1	67,3	59,8	60,6
	TO	52,0	49,7	58,9	49,9	55,1	59,3	55,7	55,8
	TD	8,4	8,8	7,2	8,5	9,9	12,0	8,0	7,7
	TS	11,2	8,9	13,3	8,0	16,9	10,7	8,7	11,6
1995	%PET	78,4	74,5	77,2	77,1	75,3	77,6	77,6	77,1
	%PEA	45,7	42,6	49,6	44,9	47,9	50,3	45,3	47,3
	TGP	58,4	57,3	64,3	58,3	63,5	65,6	58,4	61,4
	TO	51,4	51,5	59,5	51,5	56,0	58,4	52,1	55,5
	TD	11,9	10,1	7,6	11,7	11,9	10,1	10,8	9,5

		Mede	Barran	Bogotá	Maniza	Pasto	Buca	Cali	7 áreas
1996	TS	12,6	10,7	14,5	12,3	28,9	13,0	8,2	13,1
	%PET	77,5	74,9	78,4	77,9	75,7	75,7	77,4	77,5
	%PEA	45,2	40,8	48,0	43,2	48,7	50,8	45,4	46,3
	TGP	58,4	54,5	61,1	55,5	64,4	67,3	58,3	59,8
	TO	50,5	48,4	55,5	47,8	55,4	59,2	50,2	53,0
	TD	13,5	11,2	9,1	13,8	13,9	12,0	14,0	11,3
1997	TS	14,9	12,1	15,5	17,8	27,6	22,9	14,6	15,8
	%PET	77,9	76,6	78,0	77,3	76,4	76,5	77,7	77,7
	%PEA	46,1	42,6	48,8	44,1	50,1	50,6	49,6	47,8
	TGP	59,1	55,6	62,6	57,1	65,5	66,1	63,8	61,5
	TO	51,8	49,7	56,0	50,3	56,3	58,5	53,2	54,1
	TD	12,4	10,6	10,6	11,9	14,2	11,4	16,6	12,0
1998	TS	12,4	14,5	16,6	13,2	60,3	19,1	23,4	17,0
	%PET	78,4	75,7	79,4	79,5	77,3	76,3	78,0	78,4
	%PEA	46,3	42,8	51,4	46,3	50,4	48,4	50,9	49,1
	TGP	59,0	56,5	64,7	58,3	65,1	64,3	65,3	62,7
	TO	49,6	50,7	54,8	48,6	54,7	54,6	52,9	52,9
	TD	15,8	10,4	15,3	16,5	16,1	15,0	19,6	15,6
1999	TS	18,4	10,9	19,9	15,4	26,2	24,8	26,7	20,2
	%PET	78,6	76,7	77,8	79,0	78,3	76,6	78,1	77,9
	%PEA	47,6	40,1	51,2	47,1	51,7	60,8	52,1	49,7
	TGP	60,5	57,4	65,7	59,7	66,8	65,0	66,8	63,8
	TO	48,3	49,2	54,6	47,1	53,1	53,7	53,1	52,3
	TD	20,1	17,4	16,9	21,1	18,4	14,3	20,5	18,0
2000	TS	17,9	26,8	22,3	18,4	32,3	20,9	28,2	22,7
	%PET	79,0	76,1	78,1	80,0	77,4	76,7	77,3	77,9
	%PEA	47,6	43,7	51,8	50,1	52,6	49,4	53,9	50,3
	TGP	60,1	57,3	66,5	62,7	68,0	64,5	70,0	64,4
	TO	48,1	48,6	53,0	49,5	53,5	53,6	55,2	51,9
	TD	20,0	15,2	20,3	21,1	21,3	16,8	21,0	19,7

Fuente: DANE, ENH. Varias etapas.