

INFORMES DE INVESTIGACIÓN Y ENSAYOS INÉDITOS

El *continuum* de los procesos político-económicos en Colombia*

Ricardo Sánchez Cárcamo**

Universidad Piloto de Colombia

Resumen

Las políticas públicas siguen un *continuum*, en la medida que, como lo plantea William Dunn, la política sirve de puente entre el pasado y el presente, es el desarrollo del conocimiento y la aplicación de conocimiento especializado a través de la historia. Este proceso en Colombia está asociado a la confrontación por la concentración de la riqueza, en la que los actores económicos y su vinculación con la toma de decisiones políticas, evidencia una intencionalidad alrededor de la defensa del beneficio particular sobre los intereses de desarrollo territorial en la que, indiferente a las posturas nominales partidistas, han generado exclusión histórica de las mayorías. Los factores para revertir este *continuum* están dadas en las consecuencias de dicha intencionalidad, es decir, que se requiere fortalecer los procesos de educación y por otra parte, es necesario resolver cómo desarrollar una demanda laboral conforme con las características de la oferta laboral que mayoritariamente es mano de obra no calificada y, en ese mismo sentido, cómo incentivar la creación o

* El presente documento corresponde a uno de los productos entregables bajo el contrato individual 0000025583 celebrado en Bogotá –Colombia, el día 30 de enero de 2014 entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Ricardo Antonio Sánchez Cárcamo.

** Filósofo de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana. Autor del “Modelo Analítico de Seguridad Ontológica”, publicado por la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá en 2011 y coautor del libro “Nuevas posibilidades del Enfoque Basado en Derechos Humanos: Guía para su uso en incidencia política y políticas públicas”, publicado por el Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá en 2014. Así mismo es coautor de diferentes ‘perfiles productivos’ de distintos municipios de Colombia; trabajo realizado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Actualmente es docente e investigador del Programa de Ingeniería Financiera de la Universidad Piloto de Colombia. Corre-e: ricardosanchezcarcamo@gmail.com

fortalecimiento de empresas para que su producción sea intensiva en empleo con políticas asociadas a una mayor participación del trabajo en la ganancia.

Palabras claves: política, economía, educación, continuum, exclusión.

Continuum of the political-economic processes in Colombia

Abstract

Public policies are a continuum in that, as William Dunn suggests, they work as a bridge between past and present, allowing the development of knowledge and the application of specialized knowledge through history. In Colombia, this process has been associated to the confrontations for the concentration of wealth, so that economic actors and their connections to political decision-making are in fact intentionally defending particular benefits at the expense of territorial development which, regardless of the nominal positions of political parties, have resulted in the historical exclusion of most people. The factors for reversing this continuum lie in the consequences of such intentionality, which implies that it is necessary to strengthen education processes while at the same time making decisions on how to provide job opportunities in agreement with the job offer characteristics—mostly unskilled labor—and, similarly, on how to encourage or strengthen entrepreneurship with intensive employment and with policies associated to greater benefit shares.

Key words: politics, economics, education, continuum, exclusion.

El postconflicto y la construcción de paz duradera, entendida esta como las acciones que conlleven a evitar que se reinicie el conflicto, es un *continuum* cuyo punto de partida está en las causas que originan dicho conflicto. Las políticas públicas siguen este *continuum* en la medida que, como lo plantea William Dunn, la política sirve de puente entre el pasado y el presente, es el desarrollo del conocimiento y la aplicación de conocimiento especializado a través de la historia.

El análisis de las políticas debe ser entendido como el proceso de producir conocimiento *de* y *en* el proceso de política. Es una disciplina ampliada de las ciencias sociales que usa la razón y la evidencia para clarificar, apreciar y abogar soluciones a lo público. (Guerrero, 1997).

Así, el postconflicto se comprende como una etapa de este *continuum*, que obliga a considerar lo político, lo económico, lo social y lo cultural. En este sentido, el examen de este *continuum* de Colombia está marcado por la desigualdad. Desde la conquista se expresa una lucha desarrollada a sangre y fuego por controlar y concentrar las riquezas territoriales, legitimada desde las políticas del conquistador en formas institucionales llamadas *capitulaciones*, que se definen como licencias para conquistar territorios, distribuirlos a los colonos y fundar ciudades.

Esta institución posteriormente se transformó en las *encomiendas*, un modelo socioeconómico que tuvo como objetivo asegurar los territorios conquistados por medio del poblamiento de los colonos (los primeros expedicionarios) sobre estas tierras. El actual territorio colombiano hizo parte de la encomienda Nueva Granada y se caracterizó, determinado por esta institución, por la “cesión de indígenas a un español que recibía el nombre de encomendero. Los indígenas tenían que dar al encomendero tributos y mano de obra y, a cambio, él debía convertirlos al cristianismo” (Acemoglu & Robinson, 2014, p. 27). Esta transacción poco justa económicamente, afirmando y profundizando las diferencias socioeconómicas, fue una forma de extraer el máximo de riqueza en un corto tiempo, a costa de la vida de los indígenas, por lo que muy rápidamente se evidenció el descenso de la población nativa y tuvo que ser modificada esta institución.

Así mismo, una característica de esta institución es que muchas de las ciudades centrales se desarrollaron alrededor de la minería, con la que se sostenía la corona y a los colonos españoles. Por consiguiente, los territorios rurales alrededor de estas ciudades fueron tomados por los colonos para desarrollar la ganadería y procesos agrícolas para la seguridad alimentaria de

las ciudades, expulsando con ello a los indígenas que habitaban estas tierras para ser concentrados en territorios poco significativos en extensión y riqueza minera, los cuales fueron llamados resguardos, en donde la relación con el pueblo colonial se limitaba a un tributo que debían pagar a un corregidor.

Estas relaciones de dominio y explotación, desarrolladas por políticas e instituciones que la favorecían, pasaban por distinciones de roles jerárquicos de raza (negros, indios, mestizos, mulatos, criollos o *manchados de la tierra* y colonos puros), de sexo (hombres y mujeres) y de religión (cristianos-católicos y otros). Esta jerarquía determinaba cuál era la participación en la producción de la riqueza, que distaba de una participación equitativa o igualitaria.

Los procesos independentistas no fueron distintos a estos procesos de concentración de la riqueza, pues las estructuras virreinales sobrevivieron a estos procesos, cambiando nominalmente sus ordenaciones administrativas de audiencias a departamentos, en donde esencialmente este proceso consistió en pasar del dominio de la corona española al dominio de criollos. En consecuencia, “los indígenas se mantuvieron en los resguardos sin que se les concedieran nuevos privilegios; los negros, en su mayoría, continuaron en la esclavitud; los mestizos siguieron siendo una parte marginal de la sociedad” (Rodríguez Baquero, *et al.*, 2007, p. 156).

Si bien los ideales independentistas ilustrados por las banderas de igualdad, fraternidad y libertad, congregaron diferentes sectores sociales con los que se consolidó la independencia, la forma de gobierno y las distinciones jerárquicas de raza, sexo y religión no se transformaron sustancialmente, por lo que las políticas en las que se originaron las desigualdades se mantuvieron en la transformación de las instituciones, sostenida en gran medida por la exclusión a la educación escolar de los sectores populares.

Esta realidad se sostuvo en la historia como parte del devenir de este *continuum*. Con la derrota militar del liberalismo radical y de la *Constitución de 1863* (Rionegro, Antioquia) a manos del régimen conservador, por medio del triunfo del movimiento de la *regeneración* liderado por Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, se instauró la *Constitución de 1886*, de carácter centralista, hispánica y confesional. Esto condujo a que el territorio nacional no cambiara sus procesos de discriminación social y concentración de la riqueza bajo parámetros de distinción socioeconómica y de credo (Rodríguez Gómez, Vargas Tisnés, & Vega Vargas, 2013, pp. 36-69).

En este sentido, Diana Ceballos Gómez afirma que

a pesar de los discursos de igualdad de los ciudadanos ante la ley pregonados por la nueva república la construcción de la «nación» –y las ideas que le sirvieron de base– [la Constitución] fue excluyente y no contó con la mayoría de los pobladores del país ni con sus culturas. No contó con los más pobres, quienes además tenían casi siempre características étnicas diferentes a la de los dirigentes y que por tanto quedaron excluidos de la participación política y de los círculos del poder; porque al no cumplir con los requisitos de alfabetización y de patrimonio, o ambos, no podían sufragar ni ser miembros de las corporaciones republicanas. Quedaron excluidos, así mismo, de los símbolos nacionales, porque en estos se exaltaron los valores andinos, occidentales y europeizantes, y de la posibilidad de ascenso social y económico, por no poder acceder a la educación ni participar en los ciclos productivos. (Rodríguez Baquero, *et al.*, 2007, p. 168).

Los procesos del siglo XX no fueron muy distintos en términos de la profundización de las desigualdades. Ya a finales del siglo XIX hubo una gran modernización de la infraestructura vial, motivada por la necesidad de interconectar las ciudades con los puertos y con los centros de las grandes producciones agrícolas en productos estratégicos para la exportación; procesos que fueron liderados por gobiernos liberales, en los que apareció el ferrocarril y la banca. Sin embargo, los puntos geográficos poco representativos económicamente signados por las políticas económicas de toda la historia, sectores tradicionalmente rurales y distanciados de las urbes, continuaron en el olvido estatal. Esta situación aunó en el crecimiento de las desigualdades.

Así, en el siglo XX, mientras territorios privilegiados por la economía, con producción en algodón, caucho, cuero, platino y en particular el café, gozaron de un alto desarrollo en infraestructura (lo que permitió su desarrollo productivo y social, aumentando los excedentes de producción para exportación), los sectores agrícolas, campesinos, destinados a la seguridad alimentaria, se enfrentaban a condiciones desfavorables para su producción. Además, una baja infraestructura, la no presencia estatal, la falta de registro civil y la ausencia de registro de propiedad de la tierra, favorecieron los enfrentamientos por medios violentos con la creciente tendencia de concentración de la tierra.

Con el final de la I Guerra Mundial y el boom de los precios del café, Colombia se modernizó institucionalmente con la creación del Banco de la República en 1925 y la Superintendencia Bancaria, que procuró nor-

malizar los balances financieros, con políticas que favorecieron el orden de la economía nacional, dirigida a los sectores económicamente representativos. Incluso, las políticas de choque para enfrentar la Gran Depresión, como el control de cambio, los aranceles y el crédito dirigido, estaban orientadas hacia el rescate principalmente de estos sectores. Los fenómenos de transición demográfica de los años treinta soportan estos argumentos.

La población del sector rural, altamente golpeada por las políticas económicas y también por los fenómenos internacionales, se desplazó hacia las urbes que ofrecían mayor estabilidad por medio de los servicios y la creciente industria. No obstante, la baja capacidad técnica del campesino para las labores urbanas aumentó la pobreza en las ciudades y con ello los requerimientos de seguridad social, lo cual estimuló políticas de seguridad laboral como la ley que reguló las ocho horas laborales en 1934. Prontamente aumentó la inversión en educación y salud, lo que implicó un desarrollo de la infraestructura urbana, generando trabajo y mayores capacidades para la población que se asentaba en estos territorios, desarrollando un periodo de industrialización en Colombia de 1945 a 1985 (Ocampo, 2007).

Sin embargo, la estructura socioeconómica, marcada por las desigualdades de oportunidades, distinguía fundamentalmente territorios urbanos y territorios rurales; así mismo, se distinguía el acceso a los servicios públicos con claras fronteras entre pobres (la base demográfica de la sociedad), los de ingreso medio y los pocos ricos dueños de los medios de producción representativos; estos se beneficiaron aún más del comercio exterior con los procesos de desarrollo económico internacional después de la II Guerra

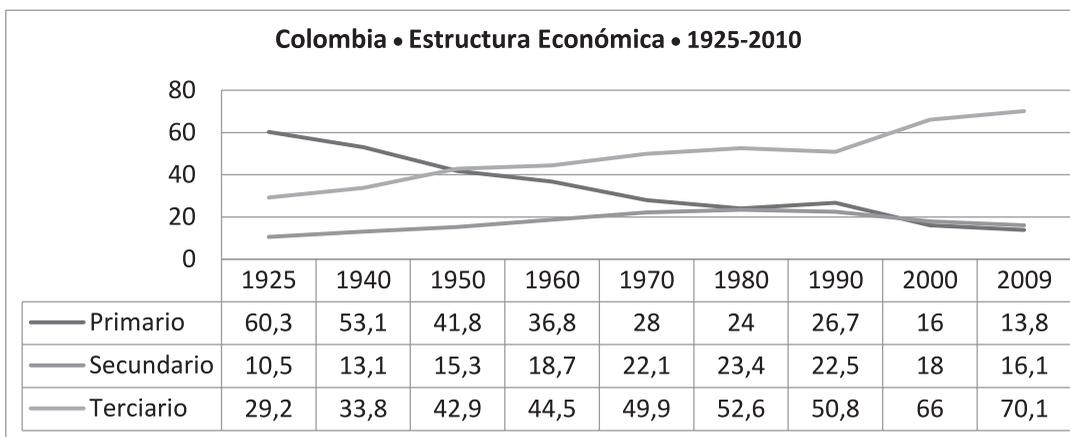
Mundial. Todo esto acentuó las brechas económicas de la sociedad (Montenegro & Rivas, 2005).

Amartya Sen afirma que

es necesario examinar e investigar los fines y los medios del desarrollo para comprender mejor el proceso de desarrollo; sencillamente, no es suficiente fijarse como objetivo básico la maximización de la renta o de la riqueza que, como señaló Aristóteles, «no es más que un instrumento para conseguir otro fin». Por esa misma razón, no es sensato concebir el crecimiento económico como un fin en sí mismo. El desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos. (Sen, 2010, p. 30).

Por consiguiente, los análisis macroeconómicos pueden dar cuenta de un desarrollo económico agregado en Colombia, sin determinar cuál es el estado de bienestar real de los hogares. Uno de sus límites es describir la participación agregada de la producción de alimento que, conforme con los datos, es cada vez menor. En consecuencia, el consumo de otros bienes ha aumentado su peso en el PIB, lo que en términos macroeconómicos se lee como aumento del bienestar (ver gráfica 1); sin embargo, el análisis agregado no refleja la realidad del país, pues no considera cómo está distribuida la riqueza en Colombia, escondiendo fácilmente las desigualdades en el gasto de los hogares, en las capacidades de producción y en las oportunidades territoriales para producir.

La siguiente gráfica muestra la variación de los sectores de la economía a lo largo de la historia en Colombia, en la que se evidencia que la participación de los productos primarios en el PIB ha venido decreciendo desde 1925, dando paso fundamentalmente al sector secundario como principal sector de la economía desde 1950:



Gráfica 1. Histórico de distribución del PIB por Sector Económico.

Fuente: diferentes fuentes (Banco de la República, et al). Cálculos realizados por Mauricio Avella.

Resulta pertinente en este punto traer a la reflexión el análisis que hace Joseph Stiglitz frente a las políticas macroeconómicas y monetarias, para ver con mayor claridad que las instituciones y políticas económicas que desarrollan países como Colombia, se encuentran orientadas a profundizar las desigualdades sosteniendo una economía de mercado con fundamentos en el crecimiento económico, es decir, en el crecimiento de los beneficios del 1% de la población. Las dinámicas del control del nivel de precio para dinamizar el mercado, que varía de forma contraria a las dinámicas del desempleo, hacen ver la necesidad de nuevas apuestas que le generen mayor garantía y estabilidad laboral y de ingreso satisfactorio al 99% de la población, atada a la tragedia oscilante de empleo o desempleo. La respuesta del 1% está en controlar la inflación y flexibilizar los precios de los salarios, respuesta que rompe con la necesidad de un ingreso satisfactorio para garantizar la dignidad humana (Stiglitz, 2012, pp. 305-307).

Cabe recordar que la Constitución de 1991 le otorgó al Banco de la República independencia para desarrollar la política monetaria y con ella controlar la inflación, que debe tender a ser menor año a año. Esto ha implicado que el efecto de paro o desempleo sea controlado o amortiguado por la política fiscal, disminuyendo el impuesto a la producción y determinando el salario mínimo que le sea favorable, principalmente, a las empresas que mantienen como un stock el monto máximo que deben gastar, bajo el principio de maximizar sus ganancias (*Mark-up*).

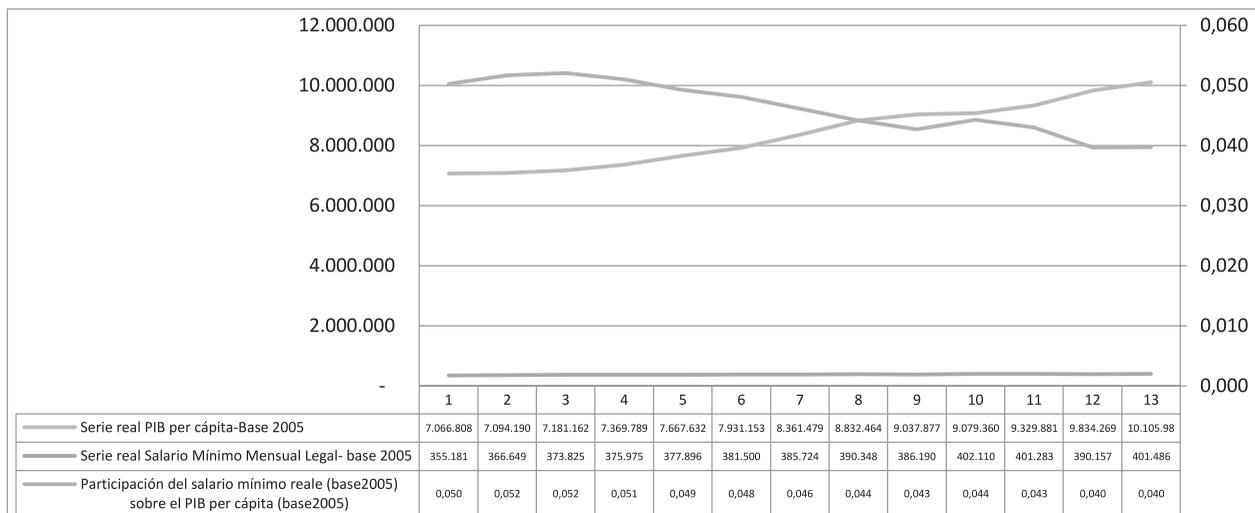
La respuesta a este fenómeno se traduce en mayor desigualdad (ver tabla 1 y gráfica 2) generando en algunos tiempo variaciones decrecientes del precio real de los salarios, confirmando que las apuestas políticas, si bien han cambiado de forma, su intencionalidad sigue siendo la misma favoreciendo la concentración de la riqueza.

Tabla 1. Crecimiento real del salario mínimo

Año	salario mínimo	PIB Corrientes	PIB Constantes	Deflactor PIB	SML Constante base 2005	Crecimiento Real
2000	260.100	208.531	284.761	0,73	355.181	
2001	286.000	225.851	289.539	0,78	366.649	3,23
2002	309.000	245.323	296.789	0,83	373.825	1,96
2003	332.000	272.345	308.418	0,88	375.975	0,58
2004	358.000	307.762	324.866	0,95	377.896	0,51
2005	381.500	340.156	340.156	1,00	381.500	0,95
2006	408.000	383.898	362.938	1,06	385.724	1,11
2007	433.700	431.072	387.983	1,11	390.348	1,20
2008	461.500	480.087	401.744	1,20	386.190	-1,07
2009	496.900	504.647	408.379	1,24	402.110	4,12
2010	515.000	544.924	424.599	1,28	401.283	-0,21
2011	535.600	621.615	452.815	1,37	390.157	-2,77
2012	566.700	664.473	470.755	1,41	401.486	2,90

Fuente: Cuentas nacionales. Principales agregados macroeconómicos a precios corrientes por sector institucional -DANE¹.

1 En: <https://www.dane.gov.co/index.php/es/pib-cuentas-nacionales/investigaciones-especiales/77-cuentas-nacionales/cuentas-anales/5154-cuentas-nacionales-cuentas-de-sectores-institucionales-base-2005>



Gráfica 2. Relación entre PIB per cápita y salario mínimo

Fuente: Cuentas nacionales. Principales agregados macroeconómicos a precios corrientes por sector institucional -DANE².

La tabla y la gráfica anteriores muestran que el crecimiento real del salario mínimo no solo ha tenido momentos decrecientes, sino que en relación con el PIB per cápita tiene una participación decreciente, lo cual muestra que la negociación o fijación de dicho salario mínimo ha contribuido con la desigualdad socioeconómica al estar por debajo del crecimiento del PIB.

Ahora bien, los resultados sobre el GINI (de 0,559 para el 2010) establecen una verdad determinante en la distribución de la riqueza: en Colombia existe una gran concentración de la riqueza. En este sentido, las recomendaciones de política hacia la creación de empleo y generación de ingresos deben virar alrededor del desarrollo de alternativas que propendan por mejorar este desnivel de los ingresos de los hogares; son necesarias propuestas que permitan el desarrollo local, que generen oportunidades laborales a más gente con mejores ingresos, que satisfagan el piso de la protección social y cubrir los requerimientos sociales que establece el territorio.

La concentración de la distribución real de la riqueza entre trabajo y beneficio puede constituir los bajos indicadores de educación y alta pobreza, lo que genera un efecto multiplicador como parte de este *continuum*. Así, el crecimiento no representa un mejoramiento de las condiciones sociales de los más

pobres ni de la población en su conjunto. Este análisis se puede desarrollar a partir del Índice de Participación del Trabajo:

Índice de Participación del Trabajo en el PIB – IPT: permite el análisis de la pobreza desde la dimensión de desconcentración de la riqueza. Es la relación que mide la participación de los salarios, honorarios, prestaciones y bonificaciones totales o sectoriales sobre el Producto Interno Bruto total o sectorial.

Se expresa de la siguiente manera:

Ecuación 1. Índice de Participación del Trabajo en el PIB-IPT

$$IPT = \frac{W}{PIB}$$

Donde

W: Valor de los salarios, honorarios, prestaciones y bonificaciones total o sectorial

PIB: Producto Interno Bruto total o sectorial” (Sánchez Cárcamo, 2011, p. 32)

La base analítica de esta medición tiene referentes en el Informe de *Desarrollo Industrial: Informe Mundial 1995* de la ONUDI, en el que establece un

2 En: <https://www.dane.gov.co/index.php/es/pib-cuentas-nacionales/investigaciones-especiales/77-cuentas-nacionales/cuentas-anuales/5154-cuentas-nacionales-cuentas-de-sectores-institucionales-base-2005>

indicador de rentabilidad formulado de la siguiente forma:

Unidas para el Desarrollo Industrial -ONUDI, 1995, p. 128)

Sueldos y salarios = 100.(sueldos y salarios)/
producción bruta. (Organización de las Naciones

Los resultados que presenta el informe son los siguientes:

Tabla 2. Participación del Trabajo en el Sector Industrial en América Latina ONUDI

AMÉRICA LATINA (países que reportan datos)				
PAÍS / AÑO	RENTABILIDAD (porcentaje de la producción bruta): Salario y sueldos incluidos suplementos (%)			
	1980	1985	1990	1993
Argentina	10	11	8	8
Barbados	14	18	16	14
Bolivia	8	6	5	4
Brasil	10	9	11	11
Chile	9	6	7	7
Colombia	8	7	6	6
Costa Rica	12	11	11	11
Cuba	13	14	13	-
Ecuador	17	13	9	8
El Salvador	15	12	10	16
Guatemala	10	10	8	8
Honduras	11	13	12	13
Jamaica	12	10	10	10
México	14	9	9	8
Nicaragua	12	10	11	-
Panamá	9	13	13	13
Perú	7	6	9	8
República Dominicana	11	7	6	6
Trinidad y Tobago	17	18	17	17
Uruguay	13	9	10	9
Venezuela	15	13	9	10
PROMEDIO³	11,76	10,71	10	9,84

Fuente: Informe de Desarrollo Industrial: Informe Mundial 1995 de la ONUDI

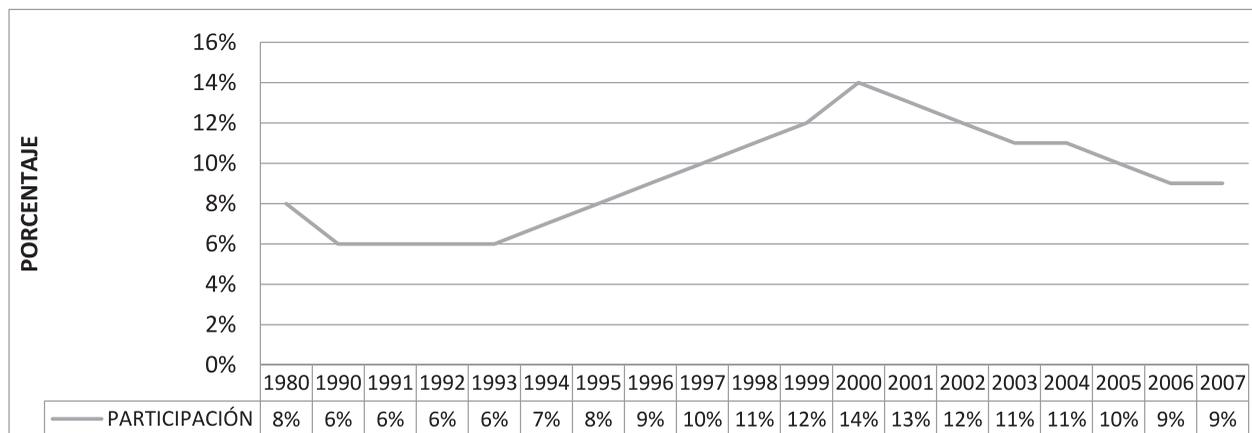
3 El promedio de ambas tablas se realizó sin contemplar los países que no reportan datos.

Tabla 3. Participación del Trabajo otros países ONUDI

AMÉRICA DEL NORTE Y EUROPA OCCIDENTAL (INDUSTRIALIZADA)				
(países que reportan datos)				
PAÍS / AÑO	RENTABILIDAD (porcentaje de la producción bruta): Salario y sueldos incluidos suplementos (%)			
	1980	1985	1990	1993
Alemania (occidental)	26	24	25	27
Alemania (oriental)	15	9	8	-
Austria	24	23	23	25
Bélgica	5	12	11	12
Canadá	17	16	17	17
Dinamarca	26	24	27	28
España	20	17	18	18
Estados Unidos de América	21	21	21	20
Finlandia	19	20	21	21
Francia	24	23	22	24
Irlanda	17	14	14	13
Islandia	20	19	22	23
Italia	21	18	27	29
Luxemburgo	25	18	19	19
Noruega	21	20	19	23
Países Bajos	20	21	22	24
Reino unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	23	20	21	21
Suecia	18	15	16	15
PROMEDIO	20,11	18,55	19,61	21,11

Fuente: Informe de *Desarrollo Industrial: Informe Mundial 1995* de la ONUDI

Una actualización de la serie para Colombia refleja los siguientes datos:



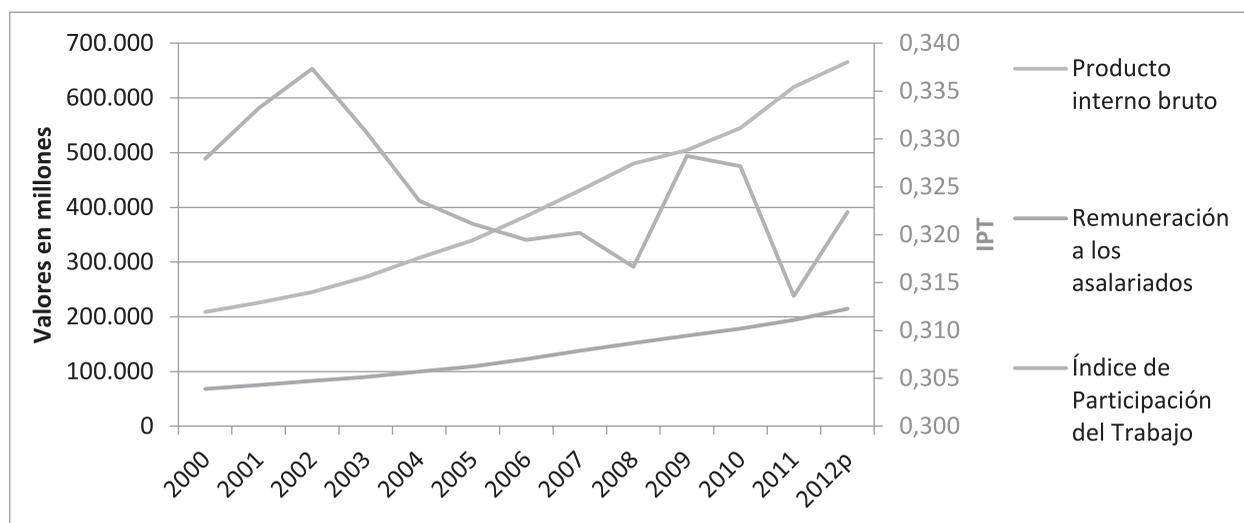
Gráfica 3. Actualización de indicador en Colombia de la Participación del Trabajo – PIB Industrial Colombia. ONUDI

Fuente: DANE. *Principales agregados macroeconómicos a precios corrientes*. 2007 Cálculos: Corporación Héritage

Los resultados reflejan una concentración de la riqueza en Colombia en el sector industria, lo que permite concluir que el desarrollo de este sector no debe ser una prioridad en cuanto a la creación de empleo y generación de ingresos a partir de la capacidad instalada. Es posible que con el desarrollo generacional en relación con los años de escolaridad, y el desarrollo de nuevas tecnologías, o el desarrollo de políticas de intervención a la ganancia en favor del trabajador o el desarrollo de políticas tributarias que retornen parte de los beneficios a los trabajadores, propendan en un futuro por el cambio positivo de estos indicadores de

participación de los trabajadores de la producción bruta en el sector industrial y permitan acoger este sector como un escenario para ser desarrollado con el fin de favorecer la creación de puestos de trabajo.

Ahora, una relación que permite observar la participación de los ingresos de los trabajadores en general sobre el total de la economía de un país, permite ampliar el análisis de la concentración de la riqueza en todos los sectores. Este ejercicio que se realiza a partir del Índice de Participación del Trabajo tiene los siguientes resultados para Colombia:



Gráfica 4. Índice de Participación del Trabajo

Fuente: Cuentas nacionales. Principales agregados macroeconómicos a precios corrientes por sector institucional -DANE⁴.

Los resultados frente al IPT muestran una distorsión en la lógica que establece que entre mayor PIB, mayor bienestar, si se comprenden las dinámicas de consumo orientadas por las expectativas sociales que han de ser crecientes frente al aumento de la riqueza territorial y restricciones por posibilidades reales de consumo que no crecen al mismo ritmo.

El crecimiento del PIB frente al descenso del IPT, muestra que una corrección de la distorsión puede aumentar las condiciones para ampliar la cobertura de la seguridad social, ya sea por aumento de los impuestos conforme con el aumento del crecimiento, que implique una mayor inversión social en educación; o sea, por vía de una mayor participación del PIB por parte de los trabajadores por

medio de sus salarios, lo cual aumenta el consumo de bienes y servicios, generando un efecto multiplicador en la demanda agregada, que se puede traducir en mayor capacidad de absorción del sector productivo y de servicios, afectando positivamente la formalidad.

En este sentido, las instituciones de gobierno en Colombia y otras, como el Banco de la República, han jugado un papel determinante en este *continuum* de la desigualdad socioeconómica. La consecuencia principal está dada en la institución sobre la cual se erige el Estado colombiano: la democracia. Se ha permitido que el ejercicio democrático se desarrolle con una baja participación en las elecciones, una baja incidencia política de la sociedad civil en la toma de decisio-

⁴ En: <https://www.dane.gov.co/index.php/es/pib-cuentas-nacionales/investigaciones-especiales/77-cuentas-nacionales/cuentas-anales/5154-cuentas-nacionales-cuentas-de-sectores-institucionales-base-2005>

nes, inexistencia de *accountability*, etc. Asemoglu y Robinson afirman que

a pesar de que Colombia tenga una larga historia de elecciones democráticas, no tiene instituciones inclusivas, su historia ha estado marcada por violaciones de libertades civiles, ejecuciones extrajudiciales, violencia contra los civiles y guerra civil. No es el tipo de resultado que se esperan en una democracia. (Acemoglu & Robinson, 2014, p. 442).

Es el resultado de una democracia que deviene de unas políticas históricas de segregación territorial, de desigualdad, de exclusión socioeconómica. Este factor de la desigualdad de capacidades y de oportunidades, que implica las desigualdades del desarrollo entre territorios en infraestructura vial, en servicios públicos y sociales como la educación y la salud, sumado a la dificultad para la tenencia en propiedad de la tierra, son factores esenciales que generaron y profundizaron el conflicto en los más de setenta años de confrontación, ya que tienen origen en las luchas agrarias de los años cuarenta. Incluso, la historia de las luchas por la riqueza desde la colonización que hemos recordado, en medio de instituciones que amparan la barbarie, tiene reflejos en la historia reciente:

Casanare no es un departamento pobre. Al contrario, posee la mayor renta per cápita de Colombia porque tiene los depósitos de petróleo más importantes, junto el tipo de recursos que atraen a los paramilitares. De hecho, una vez que se hicieron con el poder, los paramilitares intensificaron las expropiaciones sistemáticas de las propiedades. (Acemoglu & Robinson, 2014, p. 446).

Sin embargo, es evidente que el precio de la desigualdad se manifiesta tanto en el orden social donde se presentan conflictos armados, con alto número de víctimas y costos económicos colaterales, como en el orden de la economía misma, puesto que la desigualdad plantea de manera natural límites al crecimiento económico. Es en este contexto donde las oposiciones políticas frente al desarrollo que protagonizan el conflicto colombiano, a pesar de tener intencionalidades tan distintas, terminan por converger en un interés común en torno a la construcción de acuerdos sobre cuáles son esos mínimos requeridos para garantizar la dignidad humana. Así, este *continuum* conlleva a la posible negociación de la paz, evidenciando la necesidad de un giro institucional hacia una verdadera democracia, con igualdad de oportunidades para todos y con el requerimiento de una política de desarrollo de las capacidades.

1. Capacidad laboral por años de escolaridad y su incidencia en la formalidad

El análisis del informe *Monitoreo y seguimiento para la estrategia de generación de ingresos* de la USAID, como parte de la *Misión para la generación de Ingresos para Población vulnerable y Víctima de la Violencia* (Núñez & Castillo, 2013) muestra en primera instancia las falencias que se presentan en el sistema educativo desde las tempranas edades escolares, con una cobertura neta en Preescolar del 72% para el 2008, en el que el quintil 1 de la población (la población más pobre) tiene una cobertura del 63%, frente a un 82% que tiene la población del quintil 5 (la población más rica). De esta forma se manifiesta desde el inicio de la vida escolar la brecha en la formación de las capacidades, generando mayores riesgos de mantenerse en la pobreza (baja movilización socioeconómica) para la población más pobre de Colombia.

Este panorama se evidencia aún más en el seguimiento que se hace frente a la *asistencia escolar urbana* registrado sobre el nivel 1 y 2 del SISBEN, en donde se evidencia que empieza la deserción escolar a los 12 años, además de mostrar que nunca existe una asistencia escolar del 100% en ninguna etapa del ciclo de vida. Se estima dentro de los hallazgos que menos del 50% de la población termina su formación como bachiller (Núñez & Castillo, 2013, p. 11).

Otro de los análisis realizados para identificar causas de los problemas es el nivel de rezago escolar en niños de 12 a 17 años mostrando las cifras del 2008 en las que se evidencia que existe mayor rezago en niños que no asistieron al preescolar, y en particular en los niños más pobres (los del primer quintil en donde la población con asistencia preescolar es de 1,98 años, y los que no asistieron al preescolar tienen un rezago de 2,93 años).

La evaluación ICFES amplía este diagnóstico; los datos de 2011 muestran que mientras el decil 10 logra un promedio de 61,6 puntos, los deciles del 1 al 7 no superan los 50 puntos en promedio, siendo el más crítico el decil 1 con 58,2 puntos en promedio. Así, las oportunidades para acceder a la educación superior son muy bajas para estos deciles de menor ingreso.

Esta radiografía del sistema escolar previo al ingreso a los estudios de educación superior demuestra un panorama muy crítico para 2011, en donde el 56% de la población económicamente activa se define como trabajador no calificado (con educación menor a

la media), el 33% de la PEA está en el rango de trabajador semi-calificado (con educación media, técnica, tecnológica y universitaria sin título), y tan sólo un 10% de la población está en el rango de trabajador calificado (con título de pregrado y/o postgrado).

Sobre los datos obtenidos es preciso decir que

la escolaridad promedio de los trabajadores es tan solo 7.6 años. Además, al comparar la situación entre el sector rural y urbano también se encuentra una brecha de casi 4 años de educación (8.4 en áreas urbanas y 4.6 en áreas rurales), lo que indica que las fallas estructurales del mercado laboral se acentúan en el campo. (Núñez & Castillo, 2013, p. 15).

Esta situación tiene un impacto social y político así como económico alrededor de la formación del PIB y en el mercado laboral. Existe una realidad alrededor de la productividad laboral que afecta la oferta laboral: un empresario no contrata a una persona no calificada o semi-calificada por más de lo que esta le produce. Así, resulta una restricción el salario mínimo para las personas no calificada, pues el costo de sostener a estas personas en la empresa parece ser superior a las ganancias que estas les dejan.

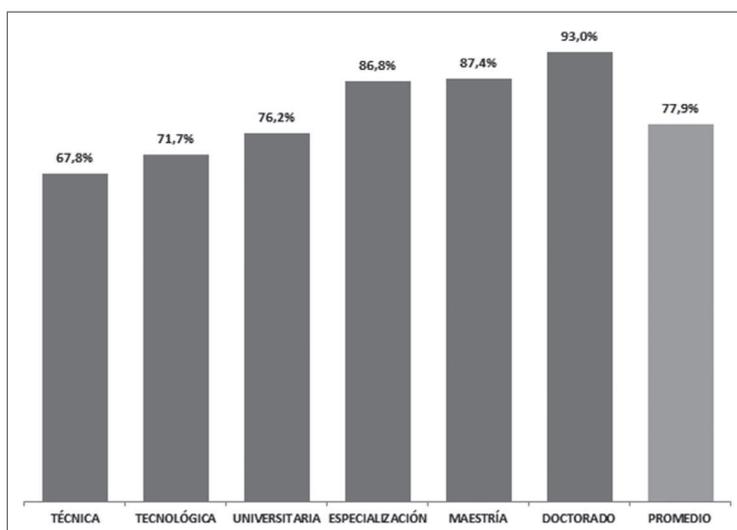
Este marco analítico frente a la necesidad de desarrollo de capacidades, es coherente con la intención

que se puede deducir del numeral 2 del artículo 6 del *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* en el que se establece que:

Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Dentro de este paquete de medidas de la normatividad internacional, es necesario revisar la formación tecnicoprofesional como una categoría que agrega analíticamente las medidas de garantía del derecho al trabajo. Sobre este entendido, es preciso poder registrar el estado del nivel educativo del territorio como un determinante del empleo.

Lo que constatan las estadísticas nacionales a partir del porcentaje de graduados 2001-2012 que se encuentran vinculados al sector formal de la economía (Ministerio de Educación de Colombia, 2014), es que a mayor nivel educativo el porcentaje de formalidad es mayor, siendo la media total de vinculación al sector formal de la economía del 77,9%.



Gráfica 5. Porcentaje de graduados 2001-2012 que se encuentran vinculados al sector formal de la economía

Fuente: Ministerio de educación⁵

5 Ver: <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/w3-article-195066.html>

Es preciso resaltar que este porcentaje de la población en la formalidad con título superior del 77,9%, es mayor que el porcentaje de la formalidad agregada en Colombia con un promedio por debajo del 40% en el periodo comprendido entre 2001 y 2012, por lo que es necesario revisar cuál es el peso de la población que tiene un título de educación superior sobre la PEA; los resultados del Índice de Educación Superior muestran que entre 2007 y 2011 hay una participación por debajo de la mitad de la PEA, siendo el 2008 el año con mayor participación con un 41,2% de la PEA en donde el 30% del total de las mujeres tienen educación superior, frente al 23,7% del total de los hombres.

En consecuencia, es necesario revisar el peso en la población de la educación superior. El IDH2 es un índice desarrollado en el INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économique) en Francia con el cual se está midiendo el Desarrollo Humano en París, que establece unos parámetros mayores al

IDH convencional. En el caso del componente de educación se mide como el porcentaje de personas con título superior al bachillerato, en la población mayor de 15 años que no están en el sistema escolar, medido a partir del rango entre el 70 y el 100%, expresándose de la siguiente forma:

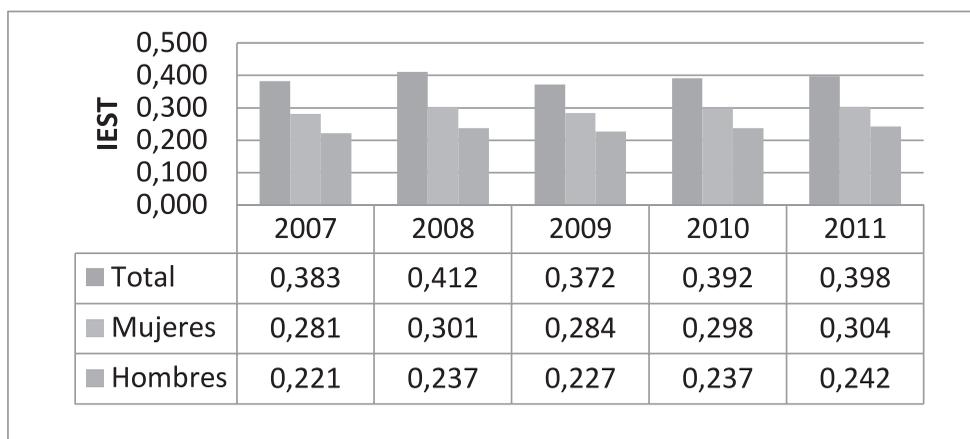
Ecuación 2. Educación IDH2

$$Educación\ IDH2 = \frac{\% \text{ de personas con diploma-70}}{(100-70)}$$

Sobre esta propuesta de medición formulamos el Índice de Educación Superior Territorial (IEST) que toma la primera parte del indicador de Educación IDH2, modificándolo de la siguiente forma: porcentaje de personas con título formal de educación superior, en la población económicamente activa que no está en el sistema escolar, es decir:

Ecuación 3. Índice de Educación Superior Territorial

$$IEST = \frac{\text{Personas con título formal de educación superior}}{\text{Población económicamente activa que no está en el sistema escolar}}$$



Gráfica 6. Índice de Educación Superior Territorial

Fuente: datos del DANE⁶ y Ministerio del trabajo de Colombia⁷

6 En: <https://www.dane.gov.co/index.php/es/educacion-cultura-gobierno-alias/poblacion-escolarizada/89-sociales/educacion/3901-educacion-formal>

7 En: <http://www.mintrabajo.gov.co/buscar.html?searchword=pea&ordering=&searchphrase=all>

Un nivel educativo superior en el territorio garantiza éxito en la búsqueda y sostenimiento del empleo, pues implica una mayor capacidad productiva, lo cual permite un crecimiento de la economía nacional y a su vez un aumento del nivel de salario (es decir, una mayor participación del trabajo en la producción nacional de la riqueza). Por consiguiente, el crecimiento del número de la población con educación superior es esencial para la garantía del derecho al trabajo, no solo por sus efectos económicos directos, sino que a su vez es medio para el fortalecimiento de las instituciones, como la democracia, y el fortalecimiento del marco jurídico que garantice el ejercicio del derecho al trabajo a partir de sus categorías (formalidad, libertad de elección del trabajo, remuneración satisfactoria y equitativa, y tiempo libre).

En este sentido, se recomienda en relación con la educación seguir aunando esfuerzos para ampliar la cobertura, mejorando las condiciones de acceso y la calidad. Esta recomendación también implica realizar un examen frente a los esfuerzos realizados, observando los recursos invertidos a la educación frente a los resultados obtenidos; así como evaluar los programas de formación para el trabajo y el impacto real que estos tienen frente a la formalidad.

Los logros de Colombia frente a la disponibilidad (cobertura) de educación básica muestran buenos resultados, pasando de 1993 con un porcentaje de cobertura del 83,9% al 105,9% en 2012, superando con ello la meta del ODM 2 (lograr la enseñanza básica universal), aunque aún existen departamentos muy por debajo de esta meta (Guaviare, San Andrés y Vau-pés). Por otra parte, en Colombia sigue existiendo un porcentaje de población analfabeta del 1,66 % para el 2012, estando entonces por encima de la meta ODM 2 del 1%. Estos son indicadores claves para la proyección de estrategias de cambio, pues los procesos de mejorar nivel educativo tendiente a alcanzar un nivel superior deben contener acciones para superar estos y otros puntos críticos asociados la disponibilidad, acceso y calidad de la educación⁸.

2. Impacto de la capacidad productiva en relación con la ocupación de la población.

¿Cómo hacer un análisis objetivo la ocupación, de tal forma que se pueda determinar el impacto del nivel

educativo o años de escolaridad? El análisis del uso del tiempo resulta ser un referente fundamental en el análisis del desarrollo socioeconómico del territorio, que aporta en la formulación y medición de impacto de las políticas públicas encaminadas a proveer bienestar o seguridad humana a la población, pues constituye una lectura que acoge las preferencias sociales hacia ahorrar tiempo, por lo que implica mejorar la productividad.

Esta medición, que corresponde a la distinción en el uso del tiempo resulta muy sencilla de concretar, si se comprende la lógica de distribución convencional de tal uso: laboral y extralaboral. Esta abstracción permite una separación aún más de estas dos categorías con lo que se puede construir un *índice del uso del tiempo*.

El análisis y definición de la categoría *tiempo libre social*, desde la Sociología del Tiempo Libre, parte de la relación que tiene dicha categoría con la producción social, lo cual se constituye en el piso analítico de los estudios sociopsicológico del tiempo libre. Esto se debe a que

consideramos que la cultura de la sociedad en general y del hombre en particular (cultura en sentido antropológico) tiene dos fuentes: el trabajo, que es la fuente primitiva y fundamental, y la actividades de tiempo libre. A su vez, en términos de categorías socioeconómicas, trabajo y actividades de tiempo libre constituyen un binomio inseparable. (Zamora & García, 1988, p. 15).

Este axioma explica en primera instancia la relación expresada en la función $u = u(G, L)$ en el que se evalúa fundamentalmente el ahorro del tiempo como preferencia entre trabajo-tiempo libre, siempre que exista una producción tal que satisfaga las expectativas sociales; de esta forma, el aumento de la productividad se expresa en el ahorro de tiempo. Así, dicha evaluación se constituye en una evaluación de la eficiencia en la producción y por consiguiente, la medición del tiempo libre se comprende como un indicador del desarrollo socioeconómico.

La necesidad de aumentar la productividad es también la lógica que rige en la economía del cuidado o economía doméstica, pues el supuesto está dado en favorecer el ahorro de tiempo libre social, en cuanto

8 Datos tomados de Objetivos de Desarrollo del Milenio, Colombia 2014; en: http://issuu.com/edulabs/docs/informe_anual_2013

que la “producción social decide la cantidad de tiempo libre que queda después del trabajo y de la cantidad de tiempo que puede ser destinada al descanso” (Zamora & García, 1988, p. 22) y esta producción social no se limita a la obtención de bienes y servicios para el mercado, sino la producción para la satisfacción de las expectativas sociales.

Es preciso distinguir, entonces, en la distribución del uso del tiempo, el tiempo de trabajo o Tiempo Laboral Productivo (TLP) y el tiempo extralaboral compuesto por el Tiempo Necesario Vital (TNV) (que constituye el tiempo invertido en descansar –dormir–, alimentarse y asearse) y el Tiempo Libre Social (TLS) (Sánchez Cárcamo, 2011, pp. 33-34).

El tiempo libre social se define como

aquel tiempo que la sociedad posee estrictamente para sí, una vez que con su trabajo (de acuerdo a la función y posición de cada uno de sus miembros) ha aportado a la colectividad lo que esta necesita para su reproducción material y espiritual” (Zamora & García, 1988, p. 23).

Pero en sí mismo ¿cuál es la función del tiempo libre social?

producir de forma ampliada la capacidad física e intelectual de los trabajadores y del hombre en general y, por tanto, de producir el incremento de su actividad creadora. Los conocimientos y habilidades que en este tiempo se adquieren desempeñan, por su potencialidad, un papel precursor en la relación con las necesidades de la producción. (Zamora & García, 1988, p. 24).

La definición del tiempo libre social y su función social implica una evaluación de la economía y su desarrollo, como a su vez del desarrollo social, como reflejo de la cualificación de la sociedad. Así este binomio trabajo-tiempo libre es una relación bicondicional o de doble implicación, en donde son causa y efecto en ambos sentidos; es decir, en la medida en que hay mayor productividad, hay mayor tiempo libre, y a su vez, al haber mayor tiempo libre mejora la productividad.

Un claro indicador de vida digna conforme con el trabajo u ocupación son las garantías para disponer y gozar del tiempo libre. El tiempo libre social es un derecho consignado en la normatividad internacional asociado al derecho al trabajo. Esta relación se expresa en dos niveles: i) disponibilidad del tiempo libre y ii) condiciones para el disfrute del tiempo libre.

Las condiciones para el disfrute del tiempo libre son recogidas por la categoría de satisfacción de las expectativas sociales, dado que deben existir los recursos dados por la remuneración satisfactoria por el trabajo para la recreación y el consumo cultural, entre otros bienes de consumo de la canasta de los hogares asociados al tiempo libre. Por su parte, observar la disponibilidad de tiempo libre implica un análisis en la distribución del uso del tiempo.

Índice del uso del tiempo

El análisis del uso del tiempo es uno de los elementos constitutivos para evaluar una de las condiciones de la formalidad. En este sentido, por medio del Índice del Uso del Tiempo (IUT) se mide la capacidad potencial de producción de la población, evaluándola a partir del límite de 48 horas semanales.

Así el IUT se expresa como la relación entre el tiempo laboral efectivo involucrado en las actividades de producción y de servicios en un territorio determinado, medido en horas, sobre el tiempo laboral potencial de la población económicamente activa, medido igualmente en horas⁹.

El análisis del uso del tiempo parte de su división en tres segmentos básicos, que se pueden representar de la siguiente manera, donde la tendencia a apropiarse mayor tiempo libre social, debería constituirse en un objetivo:

Ecuación 4. Índice del uso del tiempo

Tiempo necesario vital	Tiempo laboral productivo	Tiempo libre social
8 horas	8 horas	8 horas

9 Tomado del documento de Ricardo Sánchez Cárcamo, Modelo Analítico de Seguridad Ontológica, en <http://www.integracion-social.gov.co/anexos/documentos/Serviciosonline/Modelo%20anal%C3%ADtico%20de%20Seguridad%20Ontol%C3%B3gica.pdf>, página 33 - 34.

Su notación aritmética es de la manera siguiente:

$$IUT = \frac{TLE}{TLP}$$

Dónde:

$$TLE = TSP + TSS$$

$$TLP = PEA * 2400$$

TLE: Tiempo Laboral Efectivo medido en horas laboradas efectivas

TSP: Número de horas laboradas reportadas por el sector de la producción

TSS: Número de horas laboradas reportadas por el sector de servicios

TLP: Tiempo Laboral Potencial

PEA: Población Económicamente Activa

Se calcula un número de horas laborales per cápita para la PEA de 2400

Sin embargo, ante la carencia de información agregada por año, definiendo el TLE, incluidos los días de descanso y las vacaciones, una aproximación se puede hacer disminuyendo el tiempo de análisis por día, quedando entonces de la siguiente forma: IUT':

Ecuación 5. Factor de desutilidad del trabajo

$$IUT' = \frac{TLE'}{TLP'}$$

TLE' (Tiempo Laboral Efectivo) = promedio de reportes de horas días trabajadas.

TLP' (Tiempo Laboral Potencial) = 8 horas al día.

Factor de desutilidad del trabajo – FDT: permite dimensionar el uso del tiempo libre. El Tiempo Laboral Productivo, medido en la ecuación anterior y el Tiempo Libre Social son categorías que conforman un *continuum* conceptual y por tanto se encuentran mutuamente relacionados.

El Factor de desutilidad del trabajo normaliza el índice de uso del tiempo (IUT), en un rango de 0 a 1, siendo su mayor valor cuando el IUT es igual a 1, y el mínimo cuando IUT es igual a 0. El uso eficiente del tiempo laboral productivo garantiza el goce del tiempo libre social (la satisfacción de las necesidades espirituales y sociales).

$$FDT = 1 - (IUT - 1)^2$$

Donde:

$$\text{Índice de uso del Tiempo (IUT)} = \frac{TLE}{TLP}$$

(Sánchez Cárcamo, 2011, p. 34)

El Boletín de los resultados de la *Encuesta del Uso del Tiempo* en Colombia (2012-2013) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, 2013), presenta un cuadro de “Participación en las diferentes actividades y tiempo promedio diario por participante. Año 2012 y 2013. Hombre y Mujeres”, sobre el cual es posible construir el IUT. Esta tabla considera dos tipos de trabajos: i) aquellos comprendidos en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN); y ii) aquellos que no están comprendidos en el SCN:

Tabla 4: **Participación en las diferentes actividades y tiempo promedio diario por participante. Año 2012 y 2013. Hombre y mujeres**

	Actividades	Hombres		Mujeres	
		Participación (%)	Tiempo por participante (hh,mm)	Participación (%)	Tiempo por participante (hh,mm)
Trabajo comprendido en el SCN	Trabajo en producción de bienes y servicios (no incluye bienes para uso final propio)	52,7	08:27	29,3	07:24
	Trabajo en producción de bienes para uso final propio de los hogares	7,2	01:48	5,8	01:09
	Conexas	47,9	01:15	23,4	01:13

	Actividades	Hombres		Mujeres	
		Participación (%)	Tiempo por participante (hh,mm)	Participación (%)	Tiempo por participante (hh,mm)
Trabajo no comprendido en el SCN	Suministro de alimentos a miembros del hogar	22,1	00:56	72,3	02:09
	Mantenimiento de vestuario para las personas del hogar	8,8	00:43	39,9	01:18
	Limpieza, mantenimiento y reparación del hogar	33,4	00:56	68,5	01:17
	Comprar y administración del hogar	22,2	00:49	26,8	00:50
	Actividades con menores de 5 años pertenecientes al hogar	10,9	01:14	16,4	01:23
	Cuidado físico a miembros del hogar	4,4	00:38	22,7	01:16
	Apoyo a miembros del hogar	4,2	01:02	9,3	01:17
	Voluntariado	1,9	02:35	3,4	02:51
	Conexas	16,8	00:27	20,1	00:25

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo¹⁰

Esta diferenciación permite hacer un ejercicio de cálculo del IUT total más preciso, que contempla elementos de trabajo de la economía doméstica o del cuidado.

En este sentido, los resultados sobre el IUT por día se construyeron a partir de la información suministrada por la encuesta del uso del tiempo y la PEA, arrojando el siguiente resultado:

Tabla 5: Índice del Uso del Tiempo

		IUT		
		Hombres	Mujeres	Población total
Trabajo comprendido en el SCN	Calculo del IUT en Trabajo en producción de bienes y servicios (no incluye bienes para uso final propio)	0,557	0,271	0,435
	Trabajo en producción de bienes para uso final propio de los hogares	0,016	0,008	0,013
	Conexas	0,056	0,036	0,047
	Subtotal IUT de trabajo comprendido en el SCN:	0,629	0,315	0,495
Trabajo no comprendido en el SCN	Suministro de alimentos a miembros del hogar	0,035	0,194	0,103
	Mantenimiento de vestuario para las personas del hogar	0,008	0,065	0,032
	Limpieza, mantenimiento y reparación del hogar	0,039	0,110	0,069
	Comprar y administración del hogar	0,023	0,028	0,025
	Actividades con menores de 5 años pertenecientes al hogar	0,017	0,028	0,022
	Cuidado físico a miembros del hogar	0,003	0,036	0,017
	Apoyo a miembros del hogar	0,005	0,015	0,009
	Voluntariado	0,006	0,012	0,009
	Conexas	0,009	0,010	0,010
	Subtotal IUT de trabajo no comprendido en el SCN:	0,145	0,499	0,296
IUT total	0,774	0,814	0,791	

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo¹¹; Boletín de prensa, Mercado laboral, trimestre julio-septiembre de 2012¹²

¹⁰ En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Bol_ENUT_2012_2013.pdf

¹¹ En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Bol_ENUT_2012_2013.pdf

¹² En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_sex0_jul_sep12.pdf

El resultado del IUT de *trabajo comprendido en el SCN* evidencia un potencial de tiempo laboral productivo no asumido, equivalente al 50% de este tiempo. Es decir, existe una subutilización de la fuerza laboral potencial para la producción en el territorio. Sin embargo, el tiempo invertido en el *trabajo No comprendido en el SCN* que corresponde a un 29,6% del tiempo laboral potencial, permite subir la participación del tiempo laboral efectivo al 79,1% de la participación sobre dicho tiempo laboral potencial. Por consiguiente, el 30% del tiempo laboral potencial no se está invirtiendo en trabajo, lo que amplía la disponibilidad del tiempo libre social. Sin embargo, estos resultados deben ser leídos en la relación con otros indicadores. Pues si bien existe la disponibilidad del tiempo libre social mayor, las privaciones evidenciadas de la formalidad y la satisfacción de las expectativas sociales, hacen ver que las condiciones de apropiación del tiempo libre social no son las más adecuadas. Por esta razón, la no apropiación del 30% del tiempo laboral potencial implica que el análisis debe ser orientado a la privación de ingresos para poder apropiarse objetivamente el tiempo libre social.

3. Impacto de la capacidad productiva en las condiciones de la formalidad laboral.

En este orden de ideas, las actividades informales resultan ser el puerto para la población no calificada, sometiéndose a ingresos de subsistencia, limitando el desarrollo social del trabajador no calificado y el de su familia en una continua historia de pobreza. Esta es una situación que se replica dadas las condiciones socioeconómicas de padres pobres con niños pobres, que crecerán y se constituirán en los nuevos padres pobres.

Una fotografía de la situación de empleabilidad de las personas pertenecientes a la red UNIDOS puede ilustrar mejor el problema. En el gráfico (...) [seguido a la derecha] se ha agrupado a la población por quintiles de ingreso para identificar a los más pobres y los menos pobres entre los beneficiarios de la red. En promedio la tasa de desempleo de esta población alcanza el 35% y la de ocupación no llega al 40%. Sin embargo, entre los más (menos) pobres la tasa de desempleo registró un nivel cercano al 70% (20%) y una tasa de ocupación increíblemente baja: 16%. (Núñez & Castillo, 2013, p. 16).

En el caso de la población semicalificada los problemas se asocian a la alta inestabilidad laboral; por ejemplo para 2011, independiente a la tasa de cons-

trucción, con una tasa de destrucción del empleo para los hombres superior al 60% y del 47% para las mujeres, la generación de ingresos es muy volátil para esta población, lo cual indica que “el trabajador semi-calificado permanece en un ciclo de pobreza transitoria”. Estos fenómenos asociados al análisis de formalidad-informalidad son evidentes a nivel territorial.

¿Cuál es el impacto real en perspectiva de esta situación en términos de la seguridad diacrónica? La respuesta a esta pregunta parte de mostrar el estado demográfico colombiano, lo que a su vez muestra la necesidad de impactar la formalidad desde el corto plazo, pues demográficamente existe un bono demográfico que inició en 1998 y se proyecta hasta 2042¹³, lo que hace que las condiciones antes descritas frente a la alta informalidad conduzca a una crisis del sistema de protecciones sociales. Por consiguiente, Santiago Montenegro alerta: “si no hacemos nada para corregir la informalidad laboral, Colombia no solamente habrá desaprovechado su bono demográfico, sino que estará preparando una bomba social que estallará en algún momento con consecuencias impredecibles” (Montenegro S. , 2013). Así el prominente bono demográfico colombiano, que debería ser una oportunidad para el desarrollo, resulta ser una condición que augura una crisis debido a la alta informalidad, pues:

(...) para que ese bono demográfico sea de verdad un bono provechoso para un país se requiere que la población trabajadora efectivamente tenga la capacidad de ahorrar, invertir y pagar impuestos.

En particular, para un buen funcionamiento de la seguridad social en pensiones y salud, es imprescindible que la población trabajadora sea formal y, por lo tanto, cuente con la capacidad de cotizar a pensiones y a la llamada salud contributiva.

Desafortunadamente, en nuestro país la gran mayoría de los trabajadores no tiene dicha capacidad. De los 21 millones de colombianos y colombianas que están en este momento realizando algún tipo de trabajo, solo cotizan a la seguridad social unos 6,5 millones. Es decir, los niveles de informalidad, así definidos, alcanzan una cifra de un 70 por ciento (Montenegro S. , 2013).

Una forma de leer este fenómeno consiste en observar el estado de la formalidad dimensionando su cobertura alrededor de la protección social. La incidencia del trabajo en la construcción de la paz, im-

13 En: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/34732/pse2008_cap3_bonodemografico.pdf

plica en primer lugar construir seguridad jurídica e institucional, la cual está dada en generar por las condiciones formales del trabajo con garantías sociales que aseguren la vida digna del trabajador y su familia, incluso con medidas contra el desempleo. Esta seguridad jurídica e institucional se basa en el reconocimiento del cumplimiento del trabajo dentro del marco del derecho internacional (la formalidad de las protecciones sociales) con lo cual el trabajador tendría todos los medios jurídicos para defender su derecho.

En este orden de ideas, la protección jurídica y social que subyace a la formalidad permite delimitar la *capacidad de absorción del territorio*, es decir, la capacidad que tiene un Estado o territorio para garantizar formalmente el derecho al trabajo a la población. Esta capacidad es la relación entre las personas protegidas por la formalidad sobre la población total; y dicha relación permite dimensionar la probabilidad que tiene un sujeto para obtener un trabajo formal en un territorio dado.

Una baja capacidad de absorción implica entonces, una baja respuesta de garantía sobre el derecho al trabajo y posiblemente de la protección social, por lo que resulta determinante su medición. Sin embargo, es preciso recordar que esta formalidad depende de factores como la capacidad productiva del trabajador. En este sentido, la formalidad depende, entre diferentes factores, principalmente de la relación costo-beneficio que establece una empresa sobre contratar a una persona o no.

Es preciso aclarar que en Colombia los precios de los salarios están fijados y regulados a partir de la negociación del salario mínimo; esta realidad establece una condición en la decisión de contratar y es que la productividad laboral del candidato al empleo debe ser mayor al salario mínimo y a su vez, cubrir la ganancia que espera el empresario (*mark-up*). Por lo que, si retomamos la realidad de una escolaridad promedio nacional de 7,6 años permite establecer que la Capacidad de Absorción territorial es muy baja, por lo que es una realidad de falta de garantías al derecho al trabajo y posiblemente de la protección social. Para ilustrar esta realidad se propone medir el Índice de Formalidad de las Protecciones Sociales:

Índice de Formalidad de las Protecciones Sociales

El Índice de Formalidad de las Protecciones Sociales (IFPS) (Sánchez Cárcamo, 2011, p. 32) esta-

blece el impacto de la formalidad en el número de personas que vinculan los trabajadores formales al sistema de protecciones sociales. Este cálculo permite definir la *Capacidad de Absorción Territorial* es decir, la capacidad que tiene un Estado bajo su modelo económico para proteger a su población a partir del ejercicio del derecho al trabajo desde la formalidad.

El IFPS se define como la relación entre la población en un régimen de formalidad de las protecciones sociales (régimen contributivo) sobre la población total en un territorio determinado.

Su notación aritmética es la siguiente:

Ecuación 7. Índice de Formalidad de las Protecciones Sociales

$$\text{IFPS} = \frac{\text{PF}}{\text{PT}}$$

Donde

PF: Población cubierta por el Régimen Contributivo

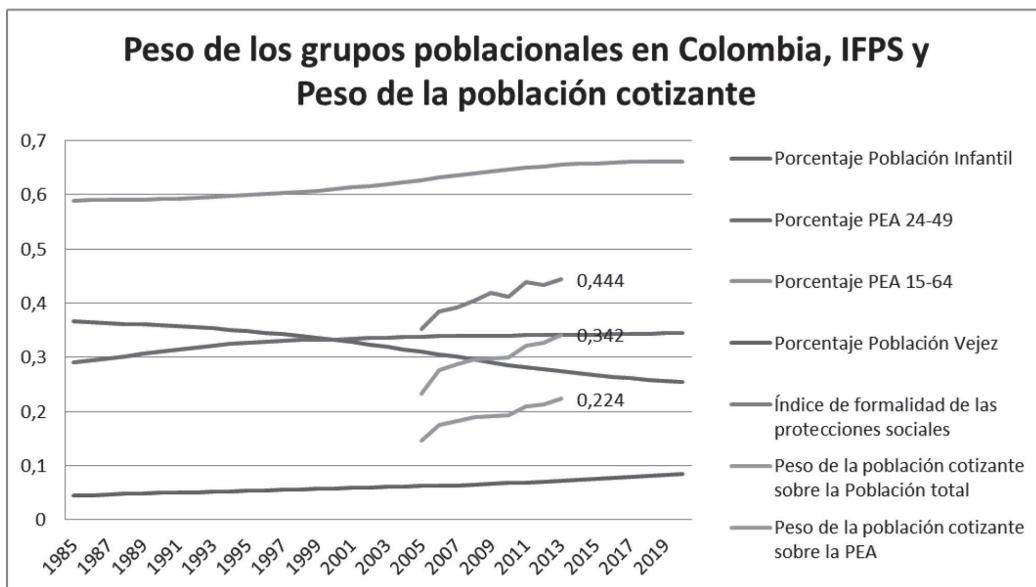
PT: Población Total

En 1993 se propuso con la Ley 100 una meta en la que el régimen contributivo representaba el 70% de la población nacional para el año 2005, de acuerdo con el ajuste poblacional resultado del censo de 2005 (Ministerio de Salud, 1994). Esta meta implicaba que la población cubierta por la formalidad, que es aquella que fundamentalmente accede al régimen contributivo, estaría en un 70%. Sin embargo, los resultados históricos muestran que a la fecha tal meta no ha sido alcanzada a 2013, teniendo en el año 2011 y 2013 los puntos más altos de cobertura con un 44% sobre la población total (ver Gráfica 7).

Siendo la media 41% de formalidad de los datos de 2005 a 2013, en donde el menor es el 35% en 2005 y el más alto alcanzado es 44% en 2013, se observa un crecimiento de la formalidad; no obstante, se puede inferir que la capacidad de absorción del territorio colombiano es muy bajo con relación a la meta propuesta del 70% para el 2013. Se evidencia que los trabajadores formales son el 22,4% de la población total del 2013, equivalente al 34,2% de la PEA. Estas relaciones evidencian cómo se está perdiendo el bono demográfico en Colombia.

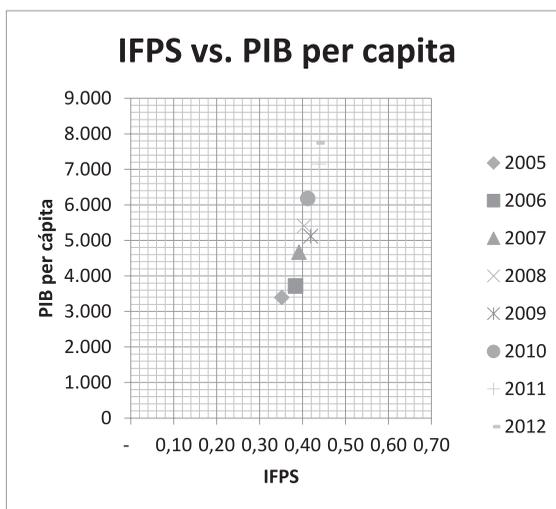
Por otra parte, el crecimiento de Colombia del IFPS contrastan con el crecimiento del PIB per cápita constatando el *continuum* económico-político en Colombia, el cual muestra un fuerte crecimiento de la economía

nacional, en el que para 2005 el reporte era de US\$ 2.753 (a precios actuales) y para 2011 era de US\$ 7748 (a precios actuales). La relación entre los datos por año está representada en el siguiente Gráfico 8:



Gráfica 7. Índice de Formalidad de las Protecciones Sociales en relación con los pesos de los grupos poblacionales históricos. Colombia 1985 a 2020.

Fuente: datos del FOSYIGA¹⁴ y DANE, Proyecciones poblacionales para Colombia¹⁵



Gráfica 7. Índice de Formalidad de las Protecciones Sociales en relación con los pesos de los grupos poblacionales históricos. Colombia 1985 a 2020.

Fuente: datos del FOSYIGA¹⁴ y DANE, Proyecciones poblacionales para Colombia¹⁵

14 En: <http://www.fosyga.gov.co/Estad%C3%ADsticas/Compensaci%C3%B3n/R%C3%A9gimenContributivo/tabid/335/Default.aspx>

15 En: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/series-de-poblacion>

16 En: http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?order=wbapi_data_value_2009%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-first&sort=desc

17 En: <http://www.fosyga.gov.co/Estad%C3%ADsticas/Compensaci%C3%B3n/R%C3%A9gimenContributivo/tabid/335/Default.aspx>

18 En: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/series-de-poblacion>

Esta relación por años entre IFPS y el PIB per cápita, muestra una tasa de crecimiento anual media de la formalidad de las protecciones sociales entre el 2006 y 2012 del 3,09%, mientras que el PIB per cápita presenta una tasa de crecimiento anual media en este mismo periodo del 14,21%. Los resultados del IFPS para Colombia contrastados con su crecimiento económico, permiten evidenciar que la curva del IFPS si bien va creciendo, la pendiente es considerablemente menor a la del crecimiento económico medido en el PIB per cápita.

Así las cosas, ¿qué tipos de esfuerzos se requieren para corregir la tendencia de este continuum en Colombia? Ad portas o entrados en un proceso de postconflicto, ¿es posible esperar procesos de transformación de la educación en Colombia, en el que se aumente la escolaridad promedio nacional que actualmente está en 7,6 años? Un objetivo de política pública orientado a aumentar este promedio implica acciones que superan el orden de los periodos de los planes de desarrollos dados en cuatrienios, y más aún, de los planes de acción anuales.

Sin embargo, en medio de los procesos que devienen del postconflicto no es posible simplemente limitarse a esperar cambios en el largo plazo, pues se corre el riesgo del fracaso del proceso y el retorno al conflicto armado. En este sentido, ¿es posible cambiar el foco del análisis, en donde el centro sea el fortalecimiento de los sectores que absorben la mano de obra definida como no calificada?, ¿qué se requiere?, ¿cómo desarrollar estos sectores?

Lo que implica necesariamente contemplar la opción de incidir de forma rápida en la demanda laboral, ampliando las firmas, empresas o asociaciones (entre otras formas de demanda laboral) que dependen de la mano de obra no calificada; ahora, esta decisión de ampliar la demanda laboral con estas características, no es en detrimento del aumento de los niveles de escolarización de la población colombiana, por el contrario, es un proceso complementario entre el impacto en el corto y largo plazo.

Lo anterior requiere tener claridad frente a las condiciones de los territorios a nivel local y regional, es decir, que se requieren estudios de Perfiles Productivos Municipales y estudios asociados de caracterización intermunicipal o regional, para que las estrategias de corto y mediano plazo, respondan a las necesidades mismas de los territorios que impliquen la absorción

de la mano de obra no calificada, como por ejemplo el desarrollo de la infraestructura.

Esta opción por fortalecer la demanda laboral de personal no calificado resulta ser una oportunidad frente a las condiciones de la infraestructura colombiana. Es posible observar en diferentes estudios que existe un rezago importante en la malla vial y a su vez, la existente no se encuentra en las mejores condiciones, en particular de la secundaria y primaria. Esta doble condición (baja capacidad productiva y problemas en la infraestructura vial), resultan ser una situación que compone una posibilidad para la creación de empleo y generación de ingresos.

Estas orientaciones, que además recogen la necesidad de aumentar los esfuerzos alrededor del generar los mecanismos que permitan desarrollar mayor cobertura en términos de formalidad, concuerdan con propuesta como las del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo –PIIE, en el que se prioriza el uso de “tecnologías intensivas en empleo en las inversiones públicas para la construcción y la conservación de infraestructura y la ejecución de servicios” (Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2003, p. 1), lo cual implica, en condiciones de alta calidad de la obra y competitividad en términos de costos, un aprovechamiento de la mano de obra disponible con una inversión en equipamiento ligero (limitando lo máximo el uso de maquinaria pesada).

Este programa es una respuesta al gran incremento de la pobreza extrema que se viene dando a partir de los años ochenta en los países en vías de desarrollo, ocasionados por diversos motivos económicos, como la privatización de empresas estatales y el beneficio que han adquiridos muchos países desarrollados con la globalización, etc.

Por consiguiente, estas propuestas son las que se requieren revisar e implementar si la intencionalidad política está en revertir el continuum de los procesos económico-políticos en Colombia, de cara al postconflicto y la construcción de la paz.

Bibliografía

GUERRERO, O. (1997). *Gestión y Política Pública* (Vol. VI). México: Universidad Autónoma de México.

ACEMOGLU, D., & ROBINSON, J. (2014). *Por qué fracasan los países*. Colombia: Planeta.

- RODRÍGUEZ BAQUERO, L. E., RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, A. L., BORJA GÓMEZ, J. H., CEBALLOS GÓMEZ, D., URIBE CELIS, C., MURILLO POSADA, A., y otros. (2007). *Historia de Colombia*. Colombia: Taurus .
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, J. C., VARGAS TISNÉS, G., & VEGA VARGAS, M. (2013). *El Liberalismo Radical. Colombia y la modernidad en el siglo XIX*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- OCAMPO, J. (2007). *Historia Económica de Colombia*. Colombia: Planeta.
- MONTENEGRO, A., & RIVAS, R. (2005). *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá: Taurus.
- SEN, A. (2010). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.
- STIGLITZ, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Colombia: Taurus.
- SÁNCHEZ CÁRCAMO, R. (2011). *Modelo Analítico de Seguridad Ontológica: metodología para el análisis de las Protecciones Sociales como Hechos Políticos*. Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial -ONUUDI. (1995). *Desarrollo Industrial. Informe Mundial 1995*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. (2009). *Compes 3616*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. (2009). *Compes 3616 de*
2009. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- NÚÑEZ, J., & CASTILLO, J. (2013). *Monitoreo y Seguimiento para la Estrategia de Generación de Ingresos*. USAID. Colombia: USAID.
- Ministerio de Educación de Colombia. (2014). *Observatorio Laboral para la Educación*. Obtenido de <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/w3-propertyvalue-40075.html>
- ZAMORA, R., & GARCÍA, M. (1988). *Sociología del tiempo libre y consumo de la población*. La Habana: Ciencias Sociales.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. (2013). *DANE*. Obtenido de Boletín de prensa. Encuesta Nacional de Uso del Tiempo: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Bol_ENUT_2012_2013.pdf
- MONTENEGRO, S. (8 de Septiembre de 2013). *Portafolio.co*. Obtenido de ¿Perdió Colombia el bono demográfico?: <http://www.portafolio.co/opinion/bono-demografico-colombia>
- Ministerio de Salud. (1994). *La Reforma de la Seguridad Social en Salud* (Vol. Tomo 1). Santafé de Bogotá: Carrera Séptima Ltda.
- YEPES, T., RAMÍREZ, J. M., & VILLAR, L. (2012). *Infraestructura de Transporte en Colombia: ¿luz al final del túnel?* Obtenido de <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Infraestructura-de-Transporte-en-Colombia-Presentaci%C3%B3n-CCI-Nov19.pdf>
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe. (2003). *Programa de Inversiones intensivas en empleo*. Lima: OIT.



FACULTAD DE EDUCACIÓN

Artículo recibido 11 de agosto de 2015. Aprobado: 25 de septiembre de 2015.