

EL DESEMPLEO EN COLOMBIA Y SU METODOLOGÍA DE CÁLCULO ¿DISIMULO A UN GRAVE PROBLEMA?*

■
Jorge E. Coronel López
■

■ RESUMEN

A pesar de la recesión que se observó a finales de la década pasada, la situación económica parece estar mejorando y las cifras así lo demuestran. Por ejemplo, uno de los indicadores que causa especial interés entre la población, ya que permite tener una noción de la situación económica, es la tasa de desempleo, el cual ha presentado una reducción considerable en los últimos tres años. El presente escrito se propone analizar la situación de los nuevos puestos de trabajo que se han creado en Colombia y explicar los cambios en la metodología empleada para calcular el tamaño y la estructura de la fuerza de trabajo en el País. Se incluyen, paralelamente, las tendencias mundiales del empleo como forma de comparación entre el mercado laboral nacional y el mercado de trabajo, tanto de América Latina como el del resto del mundo.

Palabras clave: Desempleo, desocupados aspirantes, desocupados cesantes, empleo, flexibilización laboral, ocupados, población económicamente activa, población en edad de trabajar, mercado laboral, subempleo, tasa anual de crecimiento poblacional, tasa global de participación.

■ ABSTRACT

This article describes the changes in the methodology used to calculate the size and structure of the employment force in the country; and it analyzes the situation of the new job positions created in Colombia. It includes, in a parallel way, the world's employment tendencies, in order to make a comparison between the Colombian job market and that of Latin America. This paper discloses that the population affected by unemployment in Colombia, by genre as well as by age, is equal to that of Latin America, i.e., the population that is vulnerable to unemployment coincides in the different countries; nonetheless, the article criticizes the proposals of work flexibility that have been introduced as a solution to unemployment.

* Fecha de recepción: septiembre 24 de 2004. Fecha de aprobación: febrero 24 de 2005

INTRODUCCIÓN

La política social en Colombia continúa siendo una de la más debatidas en el País, debido a los resultados poco satisfactorios que en esta materia se han logrado. Las cifras de pobreza que van en aumento, junto con el grupo de personas en la miseria, que también crece, revelan la urgencia de una política pública capaz de mitigar las tendencias actuales. Es así como, al aumentar el número de personas consideradas como pobres, queda en entredicho la posibilidad de estar generándose en el País mejores condiciones en términos de calidad de vida, al menos desde el punto de vista social, como es válido evaluar. Pues, si el mejoramiento en la calidad de vida estuviera condicionado por los niveles de confianza de la población frente al Estado, debido al aumento en el pie de fuerza de las instituciones militares por parte de éste, es posible que la “calidad de vida”, sí registrara una mejoría. Pero, como la calidad de vida no se mide según los niveles de confianza que tenga la población en el Estado, sino por la posibilidad de acceso que éste brinde a servicios de salud, educación y vivienda y por los niveles de ingreso que le garanticen la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores, se puede inferir que el estado no ha comprendido la responsabilidad, magnitud ni alcance de lo que implica y significa dirigir una nación bajo un Estado Social de Derecho.

La consideración de incluir el tema social dentro del programa de “seguridad democrática,” así sea como anexo, es apenas obvia, pues el mismo Presidente de la República confesó la falta de una política social que le permita al País mejorar los niveles de empleo que tiene; pero, el gobierno debería tomar conciencia de que dicha política no debe conducir al deterioro de la calidad de vida de los trabajadores. Sin embargo, el con-

cepto de creación de empleo que han tenido los gobiernos, incluido éste, difiere en gran medida de los postulados y principios que promulga la Organización Internacional del Trabajo (OIT en adelante) con respecto al trabajo decente. Por consiguiente, la ausencia de dicha política permite conjeturar la dificultad para alcanzar mejores niveles de empleo en el País que redunden en el aumento de la calidad de vida de la población. En este sentido, los pobres resultados que en esta materia se puedan obtener ante la ausencia de la política social (generadora de trabajo decente), dificultarán los Objetivo de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Milenio: reducir la pobreza a la mitad entre hoy y el 2015; y crear el número de puestos necesarios para reducir el desempleo a la mitad así como el número de trabajadores pobres.

En este orden de ideas, el presente artículo busca analizar el tema de empleo-desempleo en Colombia. Para ello, se estima importante lo dicho por la OIT en esta materia, y por lo tanto, se consideran en la primera parte del ensayo los resultados del informe: “*Tendencias mundiales del empleo (Enero 2004)*” presentado por dicha organización internacional. De allí solo se rescatan algunos hechos ocurridos en el mundo que condujeron a un aumento en el número de desempleados y subempleados; pero lo más interesante es la advertencia que se hace sobre el aumento de la economía informal en el mundo, pues como veremos, se corren altos riesgos al permitir la convergencia del mercado laboral hacia la informalidad. Esta observación cobra especial relevancia en nuestro contexto nacional y aporta a los cuestionamientos enunciados en el título.

En la segunda parte, se analiza la metodología de cálculo utilizada en el País, planteando una breve reseña histórica desde su concepción, hasta incorporar las últimas

modificaciones hechas en términos de periodos de aplicación y cambios conceptuales. El propósito de esta sección es mostrar, en esencia, las implicaciones que esto trajo, y advertir los aspectos a tener en cuenta al observar las cifras.

Luego de entender la metodología que se utiliza en el País para calcular el empleo-desempleo, se detalla en la tercera parte, la información que permite identificar los tipos de empleos que se han creado en el País, así como la población que ha sido más afectada por el desempleo. Se plantean serias preocupaciones sobre la calidad de los nuevos puestos de trabajo y queda la inquietud sobre la tendencia del gobierno por continuar flexibilizando el mercado laboral en aras de mejores resultados nominales.

Tal interés gubernamental se puede ver acentuado por el advenimiento de acuerdos comerciales internacionales como el Tratado de Libre Comercio (TLC) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que exigen regulaciones en materia, no solo comercial, sino también laboral, con el fin de lograr mayor competitividad de nuestros productos en los mercados internacionales.

Por esto, en la sección cuarta se analiza la flexibilización laboral, a partir de la inquietud de si es o no, una solución a un problema estructural. Y finalmente, el trabajo culmina con las conclusiones.

TENDENCIAS MUNDIALES DEL EMPLEO: COMENTARIOS DEL INFORME DE LA OIT

Para entender la situación laboral del país, es necesario tener en cuenta las tendencias del mercado laboral en el mundo y las perspectivas de empleo que presentó la OIT para el 2004. La presentación que se hace en

el informe sobre el comportamiento del desempleo en cada una de las regiones es muy dicente y permite encender las alarmas, en la medida que no se logre mejorar el crecimiento de las economías, especialmente, aquellas clasificadas como industrializadas.

El informe aduce que las regiones industrializadas¹ consiguieron librarse del marasmo económico vivido especialmente en el segundo semestre de 2003². Igualmente advierte que, al mismo tiempo que empeoraba la situación del empleo en el mundo, creció de tamaño la economía informal en las regiones en desarrollo de poco aumento del Producto Nacional Bruto (PNB). Ante este hecho, dice el informe que: *“los trabajadores de la economía informal corren peligro de convertirse fácilmente en trabajadores pobres con un salario insuficiente para cubrir las necesidades propias y familiares (un dólar o menos al día), sobre todo en las economías donde no hay un amplio sistema de seguro de desempleo u otras formas de protección social”*.

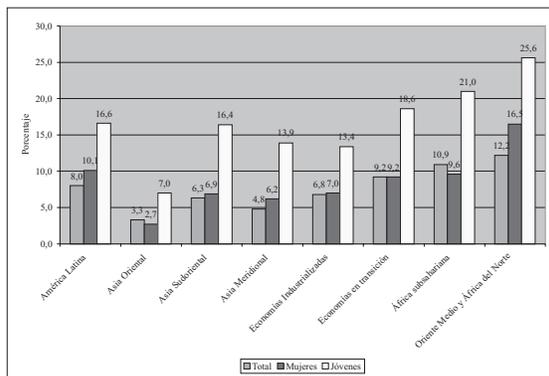
Para el año 2003, especialmente en el primer semestre, se observó un aumento en el número de desempleados y subempleados en el mundo, coyuntura que puede atribuirse a la morosa inversión de la situación económica en el mundo industrializado y al impacto del SRAS (neumonía atípica) en el empleo, y no solamente en las economías más gravemente afectadas, sino también en Asia. Gracias a la contención del SRAS y a un sólido crecimiento del PNB, tanto en Asia como en las economías industrializadas, el empleo progresó ligeramente en el segundo semestre del año. A pesar de esta leve mejoría, hechos como el SRAS, la guerra en Iraq y otros conflictos armados y situaciones de violencia contribuyeron a que el balance general en el mundo en 2003, sobre empleo y pobreza fueran poca halagadores (OIT 2004).

En América Latina la tasa de desempleo varía mucho de una economía a otra, por ejemplo, 2% en Guatemala y más de 15% en Ar-

gentina, República Dominicana y Uruguay. En el último año la tasa de desempleo para la región ha disminuido, excepto en Venezuela, que aparece como la única economía donde el desempleo aumentó sensiblemente.

La tasa de desempleo de las mujeres en América Latina ha sido siempre mucho mayor que la de los hombre, por ejemplo, para el año 2003 la tasa de desocupación femenina fue de 10.1% frente a 6.7% masculina. En el gráfico siguiente, se presenta las tasas de desempleo de mujeres, jóvenes y el total para cada región. Preocupa el registro que se presenta para estos grupos de personas.

GRÁFICO 1
TASA DE DESEMPLEO TOTALES,
FEMENINAS Y JUVENILES
POR REGIONES EN 2003 (%).



Fuente: OIT. Informe: "tendencias mundiales de empleo".

La tasa de desempleo juvenil continua planteando un gran problema en la región. No obstante, en los tres últimos años dicha tasa no ha registrado aumentos, pero el número de jóvenes sin empleo asciende a 9.5 millones.

La tasa de crecimiento de la población ha disminuido en los últimos diez años, sin

embargo, 12 de las 31 economías de la región tienen todavía tasas de crecimiento de la población superiores al 3%, es decir, por encima del promedio regional que es de 2%; en siete de ellas, las tasas de desempleo son superiores al promedio regional, mientras que los restantes cinco quedan muy por debajo del promedio⁴, lo cual parece indicar, que estas últimas "están en condiciones de crear puestos de trabajo, pero esto no garantiza la creación de empleo productivos y decentes en la economía formal."

El estudio afirma que la región de América Latina es la única que está dando muestras en la consecución de los Objetivos de Desarrollo de la Naciones Unidas para el Milenio, pero también expresa que ha sido la región más afectada por las crisis mundiales. Eso significa el alto grado de dependencia que tiene América Latina con el resto del mundo y, en especial, con las economías industrializadas.

Por lo tanto, las perspectivas del empleo en la región están estrechamente ligadas al crecimiento económico que puedan tener los Estados Unidos y Europa, así como las muestras de recuperación que produzcan Argentina, Uruguay y Venezuela. En tal sentido, el empleo para el presente año se mantendrá en los niveles actuales y se estima en 18 millones el número de desempleados: 9 millones hombre y 9 millones mujeres.

Otro aspecto que podría permitir la creación de nuevos puestos se debe a la expectativa que se tiene sobre una subida de los precios de los productos básicos y la esperada recuperación del sector de viajes y turismo, quienes finalmente podrían hacer incrementar la Producción de la región.

Y termina el informe con un llamado a los responsables políticos para que dediquen todos sus esfuerzos hacia un crecimiento que se plasme en trabajo decente, lo que implica la creación de empleos formales.

CAMBIOS EN LAS ENCUESTAS Y CONSECUENCIAS EN LAS CIFRAS: UNA REALIDAD OCULTA

La encuesta utilizada por el DANE para capturar la información sobre la población ocupada y desocupada fue, desde 1976, la *Encuesta Nacional de Hogares* (ENH), la cual se aplicaba de manera trimestral en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla; y en forma semestral se aplicaba para Bucaramanga, Manizales y Pasto⁵. Esta metodología se mantuvo hasta 1984, cuando se decide aplicar la ENH de manera trimestral para las siete ciudades anteriores. No obstante, desde enero de 2000, la ENH fue cambiada por la *Encuesta Continua de Hogares* (ECH)⁶ y se determina su aplicación mensual para 13 ciudades: las siete ya mencionadas y, adicionalmente: Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Villavicencio y Cartagena.

Entre las principales ventajas de la ECH frente a la ENH se pueden resaltar las siguientes:

- Se presenta una mejora en los datos agregados para el ciclo completo de recolección de la información, ya que el trabajo de campo se realiza sin interrupciones.
- Ofrece la posibilidad de obtener indicadores promedio para un período de tiempo determinado: anual, semestral, trimestral, bimensual o mensual.
- Permite la comparación de estadísticas con las de otros países que utilizan métodos de medición similares.

Es importante tener en cuenta que bajo la anterior metodología (ENH) se consideraban ocupadas las siguientes personas:

- Quienes durante la semana de referencia ejercían una actividad remunerada de al menos una hora.

- También se incluían los familiares que, sin remuneración, laboraban al menos 15 horas en la semana.
- Aquellas personas que aunque no habían trabajado la semana de referencia tenían un trabajo.

Por otra parte, se consideraban desocupadas las personas que:

- Durante la semana de referencia no tenían empleo pero lo estaban buscando activamente o estaban esperando los resultados de algún trámite anterior para acceder a un trabajo.
- En la semana de referencia no habían hecho ninguna diligencia para buscar trabajo pero que en las últimas 52 semanas (un año) lo habían buscado y aún se mostraban interesadas en trabajar.
- Quines aunque se encuentren buscando un empleo no tuviesen disponibilidad para aceptar uno de forma inmediata.

La nueva metodología (ECH) retiene casi completamente la definición de las personas ocupadas, excepto por el hecho de que los trabajadores familiares requieren trabajar, sin remuneración, solamente una hora a la semana, en lugar de 15, para ser considerados como ocupados⁷. En cuanto a los desocupados, la definición se modificó para incluir la condición de disponibilidad para iniciar un trabajo y la disminución de 52 semanas de búsqueda de empleo (1 año en la encuesta anterior) a cuatro semanas en la actual metodología⁸.

Estas modificaciones condujeron a una disminución de la tasa de desempleo⁹; como se puede analizar para los cuatro trimestres del año 2000, cuando se hicieron estimaciones bajo las dos metodologías. Allí la tasa de desempleo derivada de la nueva metodología (ECH) resultó menor que la correspondiente a la (ENH)¹⁰.

Los motivos expuestos para el cambio de la metodología tuvieron que ser consecuentes con las necesidades que tenía el País frente

a la captura de una información más precisa, pues ésta presentaba rezagos y su discontinuidad empezó a generar desconfianza frente a quienes consideran que el levantamiento de información debería ser continuo. Pero, no es consecuente y coherente que, ante el hecho de modificación de un formulario (encuesta), se modifiquen conceptos, sin la misma claridad argumentativa expuesta dentro de los motivos para la creación de la nueva metodología, máxime, cuando los resultados generados a partir de la nueva encuesta esconden una realidad que no solo debe preocupar sino que exige la atención del Estado, mediante la adopción de una política social pública clara e, incluso, ambiciosa en términos de metas.

Fue evidente que la nueva metodología excluyó a un grupo de población que podría ser clasificado como desempleado en la anterior encuesta. Semejante discriminación o separación fue materializada, como se dijo anteriormente, al reducirse el periodo de búsqueda de empleo, al incluir la condiciones de disponibilidad para iniciar un trabajo y al reducir el tiempo de trabajo familiar sin remuneración (de 15 horas a una hora) en consideración de ocupados.

Estos cambios metodológicos produjeron una sensación, netamente psicológica, de creer que el desempleo estaba siendo solucionado y, por lo tanto, pasaba a un segundo plano en la agenda del gobierno; claro que no es fácil recordar el momento en que ha estado en primer lugar; pero, al plantear la realidad del mercado de trabajo a partir del orden metodológico aplicado y utilizado éste como instrumento de medición y conducente a “buenos” resultados, parece que la lógica del orden metodológico queda en entredicho, al manipularse las cifras para hacer parecer que las políticas aplicadas han arrojado tales “buenos” resultados.

Afortunadamente, una pequeña abstracción de las cifras permite dilucidar que, aunque disminuye la tasa de desempleo, lo que está sucediendo es un aumento en la precarización del empleo, es decir, que está en aumento la

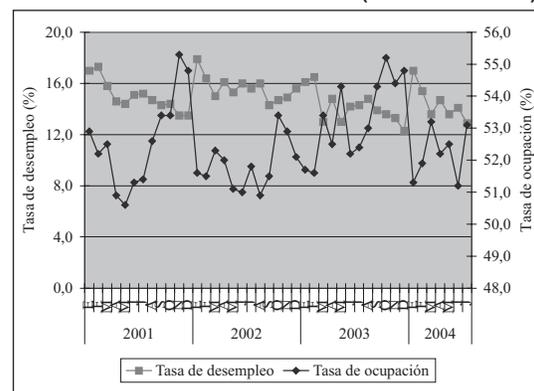
creación del subempleo, empleo informal y el trabajo por cuenta propia.

¿QUÉ TIPO DE EMPLEOS SE HAN CREADO EN COLOMBIA?

Ante la existencia de una tasa de desempleo ciertamente alta para nuestra economía, aún con la nueva estrategia metodológica adoptada, es importante considerar los esfuerzos que el actual Gobierno Nacional pretende hacer en esta materia con el propósito de mejorar los niveles de empleo. Si bien las cifras muestran que la tasa de desempleo ha venido mostrando una reducción en los últimos tres años, pues pasó de niveles de 17% a principios de 2001 hasta cerrar el año 2003 en niveles del 12% (Ver gráfico 2), aún faltan acciones para mejorar las condiciones de los nuevos empleos. En este sentido, cabe preguntarse sobre la calidad de los empleos que se han generado para quienes lograron insertarse en el mercado laboral (800.000 personas según el DANE), así como la actividad que desarrollan, pues quizá allí encontremos la explicación a la tesis de la precarización del trabajo en el País.

GRÁFICO 2 TASA DE DESEMPLEO VS TASA DE OCUPACIÓN.

Total nacional mensual (2001-2004).



Fuente: DANE.

En este orden de ideas y con el propósito de verificar el tipo de empleo que se está creando en Colombia, se inicia este análisis a partir del concepto de oferta laboral, recordando que su variación depende de la decisión de las personas de participar en el mercado, mediante la búsqueda o el ejercicio de una ocupación remunerada.

Generalmente la oferta laboral se suele medir por la Tasa Global de Participación (TGP), de la siguiente manera¹¹:

$$TGP = \frac{PEA}{PET} = \frac{O+C+A}{PET}$$

- TGP: Tasa global de participación.
- PEA: Población económicamente activa.
- PET: Población en edad de trabajar.
- O: Ocupados.
- C: Desocupados cesantes.
- A: Desocupados aspirantes¹².

Aunque para muchos efectos tal aproximación al concepto de oferta laboral es adecuada, una investigación sobre este tema y sobre la decisión de participar en el mercado laboral o abstenerse de hacerlo argumenta que se exige utilizar una categoría menos restrictiva que la TGP que permita realizar un análisis más profundo y preciso¹³ (Arango, Posada y Charry: 2003).

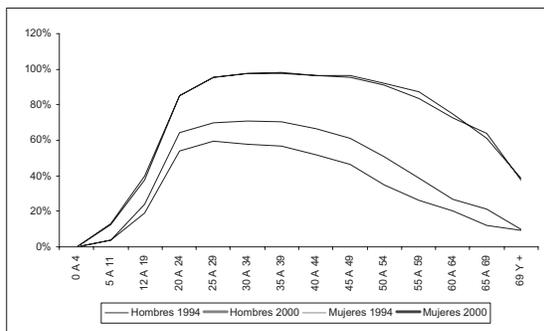
No obstante, para efectos de análisis en este trabajo, se asume el concepto general de la oferta laboral medida por la tasa global de participación expuesta anteriormente.

En la década anterior, la TGP presentó un incremento, por ejemplo, para las 7 áreas metropolitanas se aumentó de 5 puntos¹⁴, especialmente por la presión generada por los jóvenes y particularmente por las mujeres (Ver gráfico 3). Aunque el grupo de edad entre 25 y 55 años asume la variación más alta (75.8% en 1991 – 83.8% en 2000)¹⁵, cobra singular interés el grupo de jóvenes de 18 a 24

años, ya que pasó de un nivel de 63% a casi 71% en la década. Dentro de las razones que pueden explicar la presión de los jóvenes sobre la TGP, se ubican básicamente los siguientes tres aspectos:

- La baja probabilidad de ingresar a la educación superior pública debido a la baja disponibilidad de cupos.
- Los altos costos educativos de las universidades privadas y que se ofrecen como alternativa de la educación pública.
- La crisis económica vivida especialmente a finales de la década, en donde varios jefes de hogar perdieron sus puestos de trabajo y obligaron al grupo familiar a buscar oportunidades de empleo.

GRÁFICO 3
TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN
POR EDADES ENTRE HOMBRE Y
MUJERES (1994 Y 2000)



Fuente: DANE. Cálculos observatorio de empleo CID.

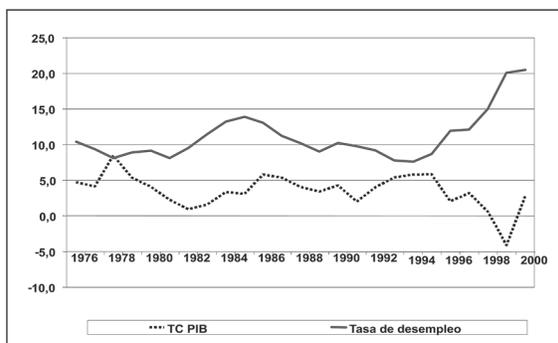
El gráfico muestra cómo la TGP de los hombre para los años 1994 y 2000 es muy similar, parece una línea superpuesta, pues únicamente registra una leve variación para el año 2000 y en el rango de edad superior a 50 años. Esto puede ser explicado por las modificaciones en el régimen pensional, que ha venido ampliando las edades de jubilación de los trabajadores, prolongando así la salida del mercado laboral de este grupo de personas.

Mientras que en el caso de las mujeres la evolución de la TGP es totalmente diferente. Para este género, la TGP se aumentó en la década, es decir, que más mujeres salieron a buscar una ubicación laboral¹⁶.

López y Castaño (1999)¹⁷ han mostrado que el empleo urbano (el de las siete ciudades) depende directamente del Producto Interno Bruto (PIB); y por eso consideran que el factor más importante y desencadenante del desempleo ha sido la crisis económica¹⁸.

Esta conclusión de los autores mencionados, se puede analizar según la comparación histórica entre la tasa de desempleo y el PIB.

GRÁFICO 4
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB
VS TASA DE DESEMPLEO
(1976 – 2000)



Fuente: DANE.

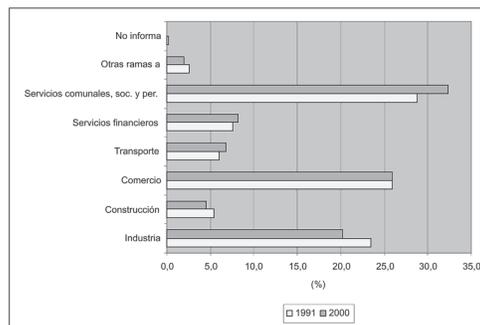
El gráfico anterior ilustra la evolución de cada variable para el periodo 1976 – 2000, y efectivamente se corrobora la correlación existente entre ellas. Lo que quiere decir que, en periodos de crecimiento económico, la tasa de desempleo tiende a disminuir (las líneas inclinan a encontrarse, como se aprecia en los primeros años de la década de los noventa); mientras que para periodos de recesión (1999), la brecha entre las líneas se incrementa. No obstante, la economía inicia su recuperación en el año 2000; pero

¿cuál es el comportamiento del empleo a partir de allí?

El empleo que se generó en el País en la década pasada, incluso el generado en lo corrido de ésta, no ha sido un empleo creador de riqueza y que conduzca al mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, por el contrario, ha sido un tipo de empleo flexible en términos de contratación y acordado según productividad.

Los nuevos empleos creados se permitieron gracias a las reformas laborales aprobadas, que autorizan la posibilidad de subcontratar servicios, eliminando de esta manera, cualquier relación laboral clásica y trasladando la responsabilidad de seguridad social a cada uno de los trabajadores. Este tipo de modalidad contractual se ha utilizado en la mayoría de las empresas del País, motivando la creación del trabajo por cuenta propia mediante la prestación de servicios y coadyuvada, en otros casos, por la creación de empresas cooperativas de trabajo asociado. En el gráfico 5, se puede observar el aumento de la actividad: servicios comunales, sociales y personales para 1991 y 2000).

GRÁFICO 5
PORCENTAJE DE POBLACIÓN
OCUPADA, SEGÚN RAMA DE
ACTIVIDAD ECONÓMICA
Total siete área metropolitanas
(1991 y 2000)¹⁹



Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares.

El gráfico anterior nos muestra que es indiscutible que, en la década pasada, la creación de empleo estuvo motivada por la población que presta servicios comunales, sociales y personales, en detrimento de la actividad industrial y la construcción²⁰. En este sentido, es oportuno precisar que la crítica se dirige a las condiciones que poseen los nuevos empleos, pues es posible pensar que esta situación está motivando la creación de empresas en las diferentes regiones del País, lo cual constituiría un punto importante para la consolidación de la economía, pero, lo cierto es que en gran medida las empresas que se han creado son de carácter unipersonal, lo cual no garantiza una consolidación del aparato económico ni la diversificación en la canasta de productos.

Como consideración de estos hechos, el País, a principios del siglo XXI, exigía una política en materia laboral que enfatizara sobre las mujeres y jóvenes, pues como hemos visto son los grupos más afectados y quienes están presionando la tasa de desempleo. Pero en este sentido, el País aún no ha definido tal política y la reforma laboral, que enfatiza sobre la flexibilización del mercado de trabajo, no ha mostrado resultados satisfactorios en la creación de nuevos puestos para estos grupos de personas. Por el contrario, ha guiado al mercado laboral hacia la precarización del empleo y ha generado vulnerabilidad en los puestos ya existentes.

Además de no contar el País con una política clara en materia laboral, los gobiernos se han dedicado a hacer grandes esfuerzos en materia de regulación pensional, los cuales se han caracterizado por el aumento en la edad de jubilación tanto para hombres como para mujeres²¹. Este hecho, además de aportar poco a la creación de nuevos puestos, resulta contraproducente para el mercado laboral, pues deja en manos de las nuevas empresas y en el interés de expansión de las boyantes,

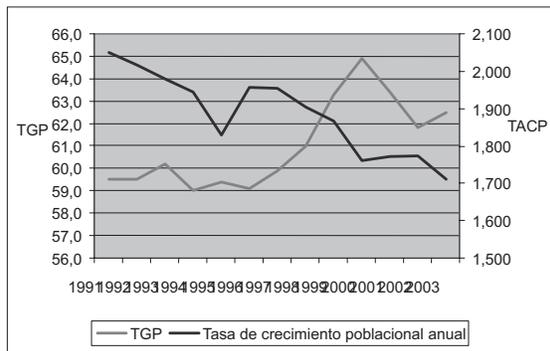
la creación de nuevos puestos de trabajo, disminuyendo cada vez más la posibilidad de propiciar relevos generacionales dentro del sistema.

Finalmente, es común encontrar afirmaciones que justifican el desempleo medido por el crecimiento poblacional, lo que quiere decir que a mayor tasa de crecimiento poblacional, mayor nivel de desempleo. En modesta opinión, compartir afirmaciones como la anterior reduce el debate al simplismo y puede conducir a errores en la formulación de políticas, pues de ser totalmente cierta la anterior afirmación, significaría considerar las demás variables como *ceteris paribus* (constantes). Por consiguiente, aceptar dicha aseveración implica descartar la posibilidad de que el empleo dependa de otras variables, como por ejemplo la situación económica, la cual ya fue analizada, y explicada su correlación con el desempleo.

El riesgo de aceptar postulados a priori, además de la posibilidad de caer en un error y en la descontextualización del problema, podría conducir al diseño de una política pública, que llevaría a la población a otro estado de vida. Por ejemplo, de aceptar el caso en mención (a mayor población mayor desempleo) podría dar como resultado un programa de control natal.

El análisis de la TGP y la tasa anual de crecimiento poblacional (TACP) debe estar ligado al comportamiento de la economía, pues para nuestro caso colombiano, al presentar una tasa poblacional decreciente, observamos cómo un grupo de personas (especialmente jóvenes y mujeres) tuvieron que salir en busca de nuevos puestos debido a la situación económica. Lo que quiere decir, que no necesariamente por estar decreciendo la población, debe decrecer el número de personas que buscan trabajo.

GRÁFICO 6 TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN VS. TASA ANUAL DE CRECIMIENTO POBLACIONAL (TACP)



Fuente: DANE. Encuesta Nacional de hogares – Encuesta Continua de Hogares.

Se evidencia, como ya se mencionó, una disminución del desempleo, pero resultado obtenido, en gran parte, por la exclusión de un grupo de personas que se consideran ocupadas (en realidad tal vez no ocupen un cargo digno y simplemente están buscando una alternativa de subsistencia, incluso laborando en un negocio familiar sin remuneración; es importante entonces preguntarse sobre la calidad del empleo) y por considerar la actividad de búsqueda y la disponibilidad a “trabajar, trabajar y trabajar”, como factores no excluyentes e indispensables para calificar a dichas personas como desempleadas. Esto quiere decir que la población desempleada está compuesta por dos grupos:

- Cesante: Es la persona que habiendo trabajado antes por lo menos durante dos semanas consecutivas se encuentra desocupada buscando empleo.
- Aspirante: Es la persona que busca trabajo por primera vez.

Es claro, entonces, cómo desde la nueva metodología se flexibilizó la manera para clasificar a la población, pero el concepto no se limita únicamente a la metodología,

sino que se incorpora en la legislación laboral del País.

FLEXIBILIZACIÓN LABORAL: ¿ANTÍDOTO DE UN FENÓMENO ESTRUCTURAL?

Uno de los aspectos por los cuales el gobierno ha tenido que priorizar en otras materias como la pensional, la seguridad “democrática” y la justicia, es debido a la presión ejercida desde lo estipulado en acuerdo y en cada uno de los informes del FMI.

No es gratuito que las priorizaciones políticas de los gobiernos de turno recaigan sobre la población vulnerable y de escasos recursos, pues bajo el lema de tener que sanear el déficit fiscal para alcanzar niveles de crecimiento cercanos al 5%, se han colado en el Congreso reformas tributarias y reformas al Estado que, aunque han logrado pobres resultados en materia fiscal, han aumentado, el subempleo, disminuido los niveles de consumo de la población, incrementado la pobreza, desestabilizado el sector productivo y el de salud, etc.²².

Comparto lo dicho por Tokman (2001), al referirse al problema del empleo como un tema de prioridad y que, a su juicio, “constituye una de las debilidades principales del emergente sistema de funcionamiento económico y social. Es, por cierto, un tema permanente que es, a la vez, resultado e instrumento por su carácter determinante de la pobreza y la inclusión social. Sin empleo, no existen posibilidades de avanzar hacia el trabajo decente. Su permanencia en el tiempo esconde su naturaleza cambiante en tiempos de profundas transformaciones, como las ocurridas en estas dos últimas décadas. Cualquier intento de sistematizar la experiencia en materia de políticas para enfrentarlo debe incorporar esta perspectiva de cambio, que es lo que de hecho ha estado ocurriendo en la mayoría de los países, aún con resultados insatisfactorios, pero configurando un conjunto que permite avanzar en la búsqueda de respuestas más adecuadas.”²³

Aunque la rigidez del mercado laboral, especialmente la rigidez salarial, ha sido utilizada como justificación para hacer virar al mercado hacia condiciones más flexibles, fundamentadas en los argumentos “empresaristas” que bogan por *“convenir libremente con el trabajador las condiciones de remuneración, siempre y cuando se respete un salario mínimo,”* se ha perdido, desde todo punto de vista, cualquier proceso de negociación basado en la igualdad de las partes.

Hablar de la flexibilización laboral, mediante la autorización de la fluctuación del salario, y como camino de salvación para alcanzar el nivel de “pleno empleo,” es un supuesto ingenuo, pues desconoce dos hechos básicos: *“primero, y el más fundamental, es que la flexibilización salarial no garantiza el equilibrio²⁴; y segundo, es que el aumento del empleo puede ser compatible con rigideces salariales.”* De esta manera, es posible concluir que *“la flexibilización del mercado laboral no impide que se llegue a una situación de desempleo, así que la flexibilización no conduce al pleno empleo y, peor aún, no evita el desempleo de equilibrio.²⁵”* Por lo tanto, la rigidez salarial no debe señalarse como uno de los responsables de la imposibilidad para crear nuevos puestos de trabajo, pues según Card y Krueger (1995), el salario mínimo favorece el empleo.

En nuestro País, se ha generalizado la formulación que considera a la demanda de trabajo como función inversa del salario, es decir, que si el salario aumenta, el empleo disminuye, la cual puede ser perfectamente legítima en el caso de un empresario individual; pero igualmente deben contemplarse las demás variables, como: producción nacional, consumo agregado, entre otros. Por lo tanto, es un error atribuirle a los costos salariales la responsabilidad plena del desempleo.

Detrás de la flexibilización del mercado de trabajo está la eliminación de unas condi-

ciones básicas ganadas por los trabajadores durante años de negociación y actividad política y el aumento de la desprotección laboral, creando un caldo de cultivo para los abusos.

En nuestro País, parece profundizarse cada vez más el tema de la flexibilización. Como ejemplo reciente, se tiene la pasada reforma laboral (Ley 789 de 2002), que permitió una desregulación salarial, mediante la modificación de la jornada de trabajo, ampliando la jornada diurna hasta las 10:00 p.m., bajo la justificación de tener que disminuir los costos salariales para permitirle a los empresarios un ahorro y la posibilidad de crear nuevos empleos.

En definitiva, la reforma sí logró la flexibilización que buscaba, pero no condujo a una disminución real del desempleo; por el contrario, mediante la modalidad de contratación vía prestación de servicios y que venía desde una reforma anterior, se crearon nuevos puestos de trabajo pero son estos lo que finalmente traen consigo la precarización laboral.

Además, dejó a libertad de los empresarios, la creación de los nuevos empleos; cabe preguntarse: si el gobierno estaba tan seguro de la creación de nuevos empleos mediante dicho ahorro, ¿por qué no amarró en la misma ley a los empresarios e implantó sanciones ante la responsabilidad de no crearlos?, ¿será que los empresarios se aprovecharon del vacío jurídico establecido en la ley 789 de 2002 para evadir su “responsabilidad” ante un ahorro por menos “costos salariales”?

CONCLUSIONES

Colombia presenta un problema de desempleo muy similar al que se observa tanto en América Latina como en el mundo,

en donde por la dependencia de unas economías con otras, la vulnerabilidad generada a partir de los procesos de internacionalización y la falta de voluntad política de las economías industrializadas por ayudar a las economías del “tercer mundo”, se dificultan los buenos oficios que los gobiernos nacionales puedan hacer en esta materia.

Con lo anterior, no se pretende justificar la pasividad de los gobernantes ni la poca de atención que suscribe el tema en las agendas; por el contrario, debe ser un reto para la dirigencia de cada nación enfrentar estos temas.

La OIT debe continuar con el seguimiento, estudio y las recomendaciones sobre el tema, hasta que los documentos se conviertan en la base de los programas de gobierno y busquen atender a la población más afectada.

En este sentido, Colombia vuelve a observar similitud frente a América Latina y el mundo, concluyéndose que los jóvenes y las mujeres son el grupo poblacional más afectado por el desempleo. En consecuencia, nuestra intención al elegir nuestros representantes debe estar motivada por aquellos que incluyan este tema en la agenda.

Por otra parte, no se critica el cambio metodológico per se, sino los cambios conceptuales que llevaron a una disminución en la tasa de desempleo, confundiendo al País y tal vez creando falsas expectativas sobre la solución del problema. Aún falta claridad en materia de una política pública frente al tema, y es posible que, al aceptarse el proyecto de reelección presidencial, el tema social no llegue a ocupar el lugar que debería y se relegaría a otro plano luego de la defensa nacional y la justicia.

En Colombia estamos lejos de solucionar el problema del desempleo, si continuamos abogando por un mercado más flexible en materia de contratación y salarios. Mientras no se incluyan en el debate temas como: política fiscal, monetaria, cambiaria, entre otros, que también hacen parte de las causas del desempleo, seguiremos distando mucho de una pronta solución a este problema que exige atención, corrección y prevención, con el propósito de mejorar la estabilidad política, económica y social. Además, distaremos también de la convergencia hacia el trabajo decente promulgado e impulsado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y por el contrario, seguiremos polarizando la población y marginando a cierta parte de ella (trabajadores en general y especialmente aquellos que trabajan por cuenta propia).

■ CITAS

- 1 **Economías Europeas:** Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Eire, Italia, Luxemburgo, Países Bajos (Holanda), Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, Gran Bretaña. **Economías no Europeas:** Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Estados Unidos. **Otras economías europeas:** Andorra, Chipre, Gibraltar, la Isla de Man, Liechtenstein, Malta, San Marino. **Otras economías no europeas:** Groenlandia, San Pedro y Miquelón. Según informe: Organización Internacional del Trabajo: “Tendencias mundiales del empleo”. Enero de 2004. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- 2 “...el impresionante crecimiento del PNB en los Estados Unidos quedó obnubilado por una creación tímida de puestos de trabajo y unas tasas de desempleo que siguen siendo altas (aproximadamente de un 6%). En la Unión Europea hubo una evolución positiva en los mercados de trabajo de algunos países, a pesar de la tasa de crecimiento del PNB relativamente modesta de un 1,5 por ciento. Por último, el Japón parece haber salido de su larga crisis, si bien es posible que pase cierto tiempo antes de que se llegue a los bajos niveles de desempleo inferiores al 3 por ciento de principios del decenio de 1990. *Ibíd.*”

- 3 La OIT estima que a fines de 2003 el número de trabajadores pobres que viviendo con un dólar o menos al día era de unos 550 millones, esto es, el mismo que en 2002. De persistir ese inmovilismo, será imposible alcanzar el Objetivo de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Milenio consistente en reducir a la mitad la pobreza en el mundo de hoy al 2015. *Op cit. p 1.*
- 4 Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. *Op. cit. Pág. 6.*
- 5 Cuando la encuesta se aplicaba semestralmente la muestra eran las siete ciudades; para el resto del año (trimestres) la muestra eran cuatro ciudades.
- 6 El objetivo general es: Proporcionar información sobre el tamaño y estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población del país y de algunas variables sociodemográficas (Ver en Anexo la ficha metodológica de esta encuesta).
- 7 El efecto de este cambio es reducir la tasa de desempleo. Esto se puede observar de la siguiente manera: sea u la tasa de desempleo, PEA la población económicamente activa y O la población ocupada, de manera que $u = (PEA - O) / PEA = 1 - O / PEA$. Si sumamos arriba y abajo los trabajadores familiares que trabajan entre cero y 14 horas y que ahora forman parte tanto de O como de PEA, tenemos que: $u = 1 - (O + x) / (PEA + x)$. De esta manera, el impacto de un cambio en u por un cambio en x está dado por: $\partial u / \partial x = - [1 / (PEA + x)] \{ [(O + x) / (PEA + x)] - 1 \} < 0$. El efecto colateral de este cambio metodológico es el aumento en el subempleo por horas ya que muchas de estas personas probablemente expresaron su deseo y disponibilidad por trabajar una mayor jornada a la semana. (Urrutia, 2000). Tomado de Borradores de Economía: "La participación laboral en Colombia según la nueva encuesta: ¿cambian sus determinantes?. Arango Luis Eduardo, Posada Carlos E. y Charry Alejandro.
- 8 Según DANE. Desocupados (DS): son las personas que en la semana de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones:
 1. Desempleo abierto:
Sin empleo en la semana de referencia.
Hicieron diligencias en el último mes.
Disponibilidad.
 2. Desempleo oculto:
Sin empleo en la semana de referencia.
No hicieron diligencias en el último mes, pero sí en los últimos 12 meses y tienen una razón válida de desaliento.
 3. Disponibilidad.
- 9 Compuesta por las tasas de desempleo abierto y oculto, que toman en consideración la disponibilidad para empezar a trabajar. La primera se calcula tomando como base el número de personas sin empleo en la semana de referencia que hicieron diligencias en el último mes para conseguir un empleo o empezar un negocio. La segunda toma como base el número de personas que no tenían un empleo en la semana de referencia y aunque no hicieron ninguna diligencia para conseguir trabajo en el último mes (por alguna razón válida) si lo habían hecho durante las últimas 52 semanas. Entre las razones expuestas para el desánimo en la búsqueda de empleo están las siguientes: falta de ofertas de empleo en la ciudad, falta de conocimiento sobre cómo buscar trabajo, falta de ofertas de trabajo en su ocupación u oficio, etc.
- 10 La diferencia entre las dos metodologías fue aproximadamente de 2%.
- 11 **Tasa global de participación:** Es la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Este indicador refleja la presión de la población sobre el mercado laboral.
- 12 Ver en Anexo: ficha metodológica, definiciones básicas, el concepto correspondiente.
- 13 En efecto, existe una proporción "flotante" de la PET (definida ésta en las estadísticas oficiales colombianas, para el caso urbano, como personas de 12 o más años) que cuando decide participar en el mercado laboral queda cobijada en la categoría PEA pero que cuando, por cualquier motivo, decide no hacerlo, aún pudiendo, resulta clasificada en la *población inactiva* (PI). Estas dos últimas categorías integran la PET: $PET = PEA + PI$. "La participación laboral en Colombia según la nueva encuesta: ¿Cambian sus determinantes?. Arango, Posada y Charry en Borradores de Economía

- 14 Pasando de 59.5% en 1991 a 64.9% en 2000 (total siete áreas metropolitanas).
- 15 Debe tenerse en cuenta, que es un grupo de edad bastante amplio y que reúne tanto a personas que culminan sus estudios de educación técnica ó profesional y por ende acuden al mercado laboral, como también incluye a personas que habiendo salido del sistema (especialmente por despidos sin justa causa) deben seguir insistiendo en oportunidades laborales.
- 16 Los datos totales por sexo y para las siete áreas metropolitanas, registran para las mujeres una TGP en 1991 de 46.7% y en el año 2000 de 57.1%. Para los hombre, la tasa permaneció en un 74% en el mismo periodo de referencia. Fuente Dane: Encuesta Continua de Hogares.
- 17 López Hugo y Castaño Elkin. *Determinantes del empleo en siete ciudades*. En Cuadernos del CIDE N°5, Medellín. 1999.
- 18 En 1991 el País contaba con una tasa de desempleo de 9.8% para las siete áreas metropolitanas. A medida que se fue profundizando el modelo de apertura económica y de inserción de la economía a la internacionalización, se produjo un crecimiento económico importante durante los cuatro primeros años de aplicación del modelo, que trajo consigo, un aumento en el empleo, pues para 1995 la tasa de desocupación se ubicaba en niveles del 8.7%. Pero, cuando la economía empieza a registrar menores tasas de crecimiento, el desempleo inmediatamente empieza a aumentar, pasando de 12% a 20% entre 1996 y 2000. Situación está, que valida lo explicado por López y Castaño, sin concluir que el Producto Interno Bruto sea el único determinante del empleo-desempleo.
- 19 La actividad de otras ramas, hace referencia a la agricultura, minas, electricidad, gas y agua.
- 20 La población ocupada en servicios personales permaneció estable entre 1991 y 1997 (28.8% y 28.9% para las siete áreas metropolitanas), pero entre 1998 y 2000 se disparó la ocupación de esta actividad, pasando de 30.6% a 32.3% respectivamente. Por lo tanto, es válido argüir que la profundización de la crisis económica de la economía a finales de la década pasada, motivó a la población a buscar nuevas fuentes de ingreso. De esta manera, la explicación dada por López y Castaño (2000), tiene total validez.
- 21 Así como las reformas tributarias enfatizan sobre la ampliación de la base para el cobro de los impuestos, verbigracia es el proyecto de reforma que el gobierno presentó al Congreso para ampliar la base del IVA a todos los productos de la canasta familiar; por su parte, la reforma pensional recae sobre las generaciones que deberían estar próximas a salir del mercado laboral y sobre las generaciones que apenas están ingresando a dicho mercado, creando cierta desilusión entre los jóvenes por no poder acceder algún día al goce de una jubilación.
- 22 Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en "*tendencias mundiales de empleo*" (enero 2004), en Oriente Medio y África del Norte se registra la mayor tasa de desempleo en el mundo: 12.2%. Según el estudio, el aumento es debido a una gran reestructuración del empleo en el sector público y al fuerte crecimiento de la población activa.
- 23 Tokman, Víctor E. "*Políticas de empleo en la nueva era económica*". Trabajo presentado al seminario "*La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI*", organizado por la CEPAL en Santiago, el 28 y 29 de agosto de 2001.
- 24 Patinkin muestra que en la Teoría General de Keynes (1936) hay un mensaje central: el mercado laboral está en desequilibrio dinámico aún bajo condiciones de perfecta movilidad salarial. González, Jorge Iván. *Revista Javeriana* N° 682, tomo 138. Marzo 2002. Pág. 32-41.
- 25 *Ibid.*

■ BIBLIOGRAFÍA

ARANGO, Luis Eduardo; POSADA, Carlos Eduardo y CHARRY, Alejandro (2003). "La participación laboral en Colombia según la nueva encuesta: ¿Cambian sus determinantes? En: Borradores de Economía. Julio.

BERTOLA, Giuseppe (2001). Aspectos agregados y desagregados de empleo y desempleo. Trabajo presentado en seminario: "Empleo y Economía". Bogotá. Marzo.

BLANCO, Rivera Óscar (2001). "La crisis del desempleo en Colombia". En: Revista Actualidad Laboral. Julio – agosto. Págs. 6-7.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2002). Ley 789 del 27 de diciembre de 2002.

DACOSTA, Herrera Andrés Fernando (2002). "Los ajustes anuales de salario y la doctrina constitucional". En: Revista Actualidad Laboral. Julio – Agosto. Págs. 10-15.

GESTIÓN FISCAL (2000). "Informe Financiero de la Contraloría General de la República". N° 3. Marzo. Págs. 70 – 77.

GIRALDO, César (2001). "Finanzas públicas en América Latina: la economía política". Ediciones desde abajo. Primera edición. Febrero de 2001. Págs. 190.

GONZÁLEZ, Jorge Iván (2002). "El desempleo y la flexibilización del mercado laboral". En: Revista Javeriana N 682 Tomo 138. Marzo. Págs. 32 – 41.

GUATAQUÍ, Juan C. y FAJARDO, Luis E. (2000). "La Corte Constitucional y la flexibilidad del mercado laboral". En: Revista de Economía Institucional, N° 3, segundo semestre. Págs. 80 – 103.

LÓPEZ, Hugo y CASTAÑO, Elkin (1999). "Determinantes del empleo en siete ciudades". En cuadernos del CIDE N°5. Medellín.

LÓPEZ, Hugo (2002). "Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica del desempleo. Consideraciones teóricas y de política". Trabajo presentado en el "Seminario sobre aspectos teóricos y experiencias internacionales en materia de empleo y desempleo". Bogotá.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2004). "Por una globalización justa. El papel de la OIT". Informe de Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Primera edición. Ginebra.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2004). Informe: "Tendencias mundiales del empleo". Primera edición, Ginebra. Enero.

TOKMAN, Víctor E (2001). "Políticas de empleo en la nueva era económica". Trabajo presentado al seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", organizado por la CEPAL en Santiago, el 28 y 29 de agosto de 2001.