

Colombia: *Diálogo* pendiente *vol. II* Políticas de empleo, salarios y vivienda



Luis Jorge Garay
Adriana Rodríguez



PLANETA PAZ

Secretarías Sociales Populares
para la Paz en Colombia

Documentos de política pública para la paz



PLANETA PAZ

Sectores Sociales Populares
para la Paz en Colombia

COLOMBIA: DIÁLOGO PENDIENTE

VOL. II

POLÍTICAS de EMPLEO, SALARIOS y VIVIENDA

LUIS JORGE GARAY SALAMANCA

ADRIANA RODRÍGUEZ CASTILLO

CON LA COLABORACIÓN DE RAÚL BERNAL DÍAZ Y RICARDO BONILLA

DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PAZ

Esta publicación fue realizada
gracias al apoyo del
Real Ministerio de Relaciones
Exteriores de Noruega,
y de Consejería en Proyectos.

**COLOMBIA: DIÁLOGO
PENDIENTE. Políticas de
empleo, salarios, y vivienda.**

PLANETA PAZ
Sectores Sociales Populares
para la Paz en Colombia

© PLANETA PAZ

© Luis Jorge Garay,
Adriana Rodríguez,
Raúl Bernal, Ricardo Bonilla.

ISBN: 978-958-44-2312-2

Primera edición: diciembre de
2007

PLANETA PAZ
Calle 30 A No 6-22 Of. 2701
PBX 3402300
Bogotá D.C. - Colombia
planetapaz@planetapaz.org
www.planetapaz.org

Diseño y producción editorial:
Ricardo Alonso / Torre Gráfica

Ilustración de la portada:
Giovanni Cabrera

Impresión:
Ediciones Antropos

Bogotá, diciembre de 2007

9	Presentación
13	Una nota sobre las políticas activas de empleo. A propósito de la experiencia de la Unión Europea Luis Jorge Garay
39	Una aproximación analítica a la economía informal en la globalización. Evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá D. C. y Colombia. Luis Jorge Garay
73	El derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias Adriana Rodríguez
118	Salario mínimo, estructura ocupacional e ingresos en Colombia Ricardo Bonilla
175	El derecho a una vivienda digna Adriana Rodríguez Raúl Bermudez Díaz

El Proyecto *PLANETA PAZ* entrega a las organizaciones sociales populares y a la sociedad en general, el quinto libro de la serie *Documento de Política Pública para la Paz*, titulado “*Colombia: Diálogo Pendiente Vol. II. Políticas de empleo, salarios y vivienda*”, realizado bajo la coordinación de Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez, con contribuciones de Raúl Bernal Díaz y Ricardo Bonilla.

Este documento se presenta en desarrollo de la Misión de PLANETA PAZ, cual es la de contribuir a la materialización de las propuestas de los sectores sociales populares como sujetos autónomos para que incidan en la construcción de formas de poder alternativas, en la formulación e implementación de políticas públicas y proyectos sociales, y en el fortalecimiento de su capacidad negociadora con miras a la resolución política del conflicto social y armado colombiano y el logro de una paz sostenible.

En los cuatro números anteriores¹, se ilustró la viabilidad de resolver a nivel macroeconómico y fiscal, de manera eficaz, con criterio público, social y de equidad, derechos como los de educación, salud, seguro al desempleo, seguridad social, seguridad alimentaria y reforma tributaria. Se presentó un texto que muestra, fruto de un estudio riguroso, los alcances y consecuencias del Tratado de Libre Comercio firmado entre los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos en el capítulo Agropecuario, relativamente previsible en la estructura productiva y el empleo rurales pero imprevisible en el desarrollo de los conflictos que abaten al país. Se desarrolló también una propuesta de *Agenda Mínima de Paz* desde la visión de un conjunto de organizaciones sociales populares. En la perspectiva de PLANETA PAZ, la viabilidad de las políticas públicas que den fin a la exclusión y a la inequidad está estrechamente relacionada con la resolución política del conflicto social, político y armado, y abre caminos para una paz sostenible. En este sentido, el Proyecto estima que Colombia no puede aplazar más este *diálogo pendiente* para el logro de la paz.

El libro que se entrega da continuidad al primer número de esta serie, presentado en el año 2005 con análisis, proyección y costeo de la viabilidad, bajo un criterio público, de los derechos a la educación, la salud, el seguro al desempleo, la pensión y la seguridad alimentaria, apoyados en una propuesta complementaria de reforma tributaria. El plan de investigación social crítica de PLANETA PAZ había previsto trabajar también en los derechos al empleo, el salario y la vivienda digna. La estrategia futura apunta a realizar este tipo de estudios y recomendaciones en las regiones

¹ Garay, Luis Jorge y Rodríguez, Adriana. *Colombia diálogo pendiente*. Planeta Paz, Bogotá, 2005.

Organizaciones Campesinas y Comunales et al. *Bogotá: autonomía agroalimentaria. Diálogos y controversias*. Planeta Paz, Bogotá, 2006.

Garay, Luis Jorge, Barberi, Fernando y Cardona, Iván. *La negociación agropecuaria en el TLC. Alcances y consecuencias*. Planeta Paz, Bogotá, 2006.

Grupo de Paz. *Agenda Mínima de Paz*. Planeta Paz, Bogotá, 2007.

para alimentar el trabajo crítico y propositivo de Mesas Territoriales de Conflicto y Paz, que constituyen uno de los ejes de acción del Proyecto, de tal manera que sea posible consolidar un ámbito de debate público y popular en torno a una propuesta de cómo resolver el conflicto social, político y armado.

En cumplimiento de esta tarea, el presente libro contiene los siguientes cinco artículos: una nota sobre las políticas activas de empleo, a propósito de la experiencia de la Unión Europea; una aproximación analítica a la economía informal en la globalización - evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá y Colombia; el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; salario mínimo e ingresos en Colombia, y el derecho a una vivienda digna.

Según estos artículos, el mercado de trabajo colombiano tiene características bien marcadas. Una de ellas es la alta informalidad en varias de sus ramas, que alcanza al 80% en agricultura y minería, 65% en construcción, 60% en comercio, 45% en manufactura y 25% en financiero. El impacto de este fenómeno en las 13 principales ciudades del país lleva a que el sólo el 47% de los trabajadores informales esté afiliado a salud y el 26% a pensiones, al igual que sólo el 26% tenga un contrato escrito.

Otra de las características es la de tender a generar puestos por fuera del régimen laboral, pues de hecho se estima que el 46,9% de los ocupados son trabajadores asalariados, mientras el 46,1% son independientes y el 6,9% trabajadores sin remuneración. Esta segmentación del mercado tiene implicaciones serias en el acceso a la seguridad social. Para el año 2003, la afiliación a riesgos profesionales sólo cubría al 42,1% de los asalariados, de lo cuales sólo el 43,1% estaba afiliado al sistema pensional, de tal manera que el porcentaje de asalariados que cumplía con todas las condiciones que definen la calidad del trabajo llegaba al 23%.

La situación ha sido más crítica para los trabajadores independientes, pues sólo el 3,6% de ellos cumple con todas las condiciones de calidad del trabajo, con 7,9% afiliado a pensiones y 13,6% a salud.

Esta situación tiende a empeorar si se tiene presente que en los últimos 15 años el 75% de los nuevos puestos de trabajo creados corresponden a independientes, ligados a contratos de prestación de servicios y cooperativas de trabajo. Si se observa la remuneración de los trabajadores, en particular con respecto al salario mínimo, sobresale que medido con respecto a la inflación pasada, su nivel actual es igual al de 1984, pero muy inferior si se mide con respecto a la inflación futura, sin que los trabajadores tengan quién responda por la capacidad de compra perdida. De hecho,

el salario mínimo actual sólo alcanza para cubrir la canasta de indigencia para un hogar promedio, en el caso que los indigentes lo recibieran, y no alcanza para cubrir la canasta de pobreza, lo que indica que es insuficiente como ingreso.

Los análisis sobre empleo e ingresos muestran que se han profundizado las brechas ligadas a los salarios, que son ahora mayores entre trabajadores asalariados y cuenta propia, sesgadas en contra de las mujeres, afectando fuertemente a los jóvenes y a los adultos mayores, favorable a los profesionales dependiendo del tipo de contratación y afectando las ocupaciones más mal pagas, que agrupan a 5 millones de personas, sobre un universo de 8 millones de trabajadores, 900 mil patronos y 1 millón de ocupadas en servicio doméstico.

Estas características, entre otras, han llevado a que el trabajo de investigación social del Proyecto examine experiencias internacionales sobre políticas activas de empleo, en particular en la Unión Europea, y a analizar en detalle el carácter del trabajo informal, para tratar de hacer propuestas de política pública acordes con la situación del país pero que se beneficien de dichas experiencias. El sector informal, en particular, requiere de estudios cuidadosos que reconozcan claramente su tipificación y la razón de ser y el papel de la política pública para no caer en generalizaciones que tienden a profundizar las brechas y la exclusión existentes.

Un trabajo similar se ha hecho para el caso de la vivienda, un derecho recurrentemente incumplido por los gobiernos y en grave riesgo de concreción. La información muestra que los recursos ejecutados en valores reales para subsidios y créditos que habían crecido hasta 2004, se reducen desde entonces. Esta tendencia es crítica si se tiene presente que sobre un universo de 11,19 millones de hogares y 10,42 millones de viviendas, se estima que un 15,8% de los hogares padece déficit cuantitativo que alcanza a 1,76 millones de hogares, y un 34,4% de los hogares padece déficit cualitativo, que alcanza a 3,85 millones de hogares y 3,67 millones de viviendas. Situación de por sí crítica pero todavía más grave aún si se reconoce que el déficit por riesgo es de 1,65 millones de viviendas que cubren 1,81 millones de hogares, que el hacinamiento crítico cubría a 478 mil viviendas con 561 mil hogares y que los hogares en inseguridad jurídica alcanzaban los 125 mil.

El artículo examina las experiencias de Cuba, España, Venezuela, Brasil, Uruguay, Argentina, México y Costa Rica para derivar enseñanzas en política pública.

Las características del mercado de trabajo, de los salarios y de la vivienda, llevan a recomendar que las decisiones de política obedezcan a los contextos específicos.

Por ejemplo, el carácter del sector informal, marcadamente heterogéneo por regiones, ciudades y ramas, no admite políticas unidireccionales. Esta misma recomendación llama la atención sobre la política salarial porque las tendencias en la contratación están induciendo una mayor desigualdad, pérdidas sustanciales en la calidad del trabajo y de la vida, y profundización de las brechas laborales existentes. En este sentido, las políticas gubernamentales que tienden a recortar conquistas de los trabajadores y a beneficiar las utilidades de los empresarios bajo el prurito que el impacto derivado de las primeras lleva a aumentar el empleo, han demostrado no ser benéficas para la inclusión y la equidad y, por el contrario, han reforzado las tendencias perversas acá identificadas.

La Procuraduría General de la Nación se ha pronunciado sobre la pertinencia de mantener la vigencia de la Ley 789 de 2002, de reforma laboral, que precisamente juega con el argumento que mayores utilidades y más laxitud en la legislación laboral inducen a más empleo. La evidencia mostrada por varios centros de investigación académicos cuestiona seriamente este aserto y los resultados de la Ley en mención.

PLANETA PAZ estima que los análisis presentados en este libro contribuyen no sólo a esta discusión sino a fortalecer propuestas programáticas, en particular de las organizaciones sociales populares que han tenido dentro de sus reivindicaciones el cumplimiento de derechos desde una perspectiva de fortalecimiento de lo público. En el horizonte del Proyecto, la paz sostenible es posible si se construye con políticas públicas que concreten la inclusión, la igualdad de derechos y la justicia social.

El Proyecto *PLANETA PAZ* ha recibido apoyo financiero de varias agencias de cooperación para realizar este trabajo. El aporte del *Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega* ha sido vital, así como los de *Consejería en Proyectos* con recursos de *ASDI de Suecia e Interpares de Canadá*. También se ha recibido apoyo de *Ayuda en Acción de España*. PLANETA PAZ asume la responsabilidad de este trabajo, que entiende como una práctica de cultura política, de aporte al desarrollo de redes sociales, de comprensión de los asuntos públicos, de apuesta por la negociación política del conflicto y la paz de Colombia.

LA DIRECCIÓN
PLANETA PAZ

1

Una nota sobre las políticas activas de empleo

A propósito de la experiencia de la Unión
Europea¹

Luis Jorge Garay Salamanca

¹ Una primera versión de este artículo, se publicó bajo el título “*Tendencias internacionales de política social. Políticas activas de empleo en la Unión Europea*”, en la *Revista Desarrollo Social de Bogotá, D.C.*, de la Secretaría de Hacienda Distrital, Dirección de Estudios Económicos, No 1 de 2006. En lo que se utiliza en este artículo, se reproduce con autorización expresa de Germán Enrique Nova, Director de Estudios Económicos.

15	Introducción
15	Políticas activas de empleo
26	Las políticas activas de empleo en la Europa comunitaria
33	A manera de reflexión
36	Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El propósito de este ensayo es presentar una visión panorámica de las políticas activas del mercado de trabajo y su aplicación en el caso de países de la Unión Europea. En la primera parte se hace una caracterización analítica de tales políticas activas en términos de sus tipologías, ejes de intervención, niveles de gestión, impactos típicos y eficiencia. En la segunda parte se incluye una síntesis sobre la evolución de la estrategia de empleo en la Unión Europea desde los noventa, los patrones de políticas de mercado de trabajo implantadas en los países miembros y las experiencias observadas y reflexiones suscitadas alrededor de la aplicación de tales políticas en contextos de países desarrollados.

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Definición

Las políticas activas surgen como una respuesta de diferentes concepciones teóricas (incluida la neoclásica) a la lucha contra el desempleo, al reconocer la existencia de: ineficiencias en el proceso de búsqueda de empleo, rigidez salarial (impidiendo que se ajuste el mercado de trabajo), insuficiente dotación de capital humano y un *trade off* entre inflación y desempleo.

Las políticas activas intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado [Sacristán 2003]. Esto es, tienen como principal objetivo la mejora del funcionamiento del mercado laboral, permitiendo a

los trabajadores aprovechar las oportunidades que se presentan, y mejorar las perspectivas de empleo de los demandantes menos cualificados y de los desempleados de larga duración.

Existen diversas definiciones sobre las políticas activas de empleo. Una primera las asocia con una serie de medidas que tratan de mejorar la empleabilidad del desempleado. Una segunda hace referencia al conjunto de programas que fomentan la creación de puestos de trabajo donde la demanda de trabajo resulta insuficiente para asegurar el pleno empleo. Una tercera las asocia con las acciones requeridas para conseguir el ajuste entre oferta y demanda de trabajo a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces [Alujas 2002].

De acuerdo con la OCDE², una política activa de empleo es toda medida cuyo objetivo sea la inserción o reinserción laboral, y no se traduzca en un gasto de garantía de rentas, suponga o no gasto presupuestario. En este sentido es una definición de carácter presupuestario, adoleciendo de cierta flexibilidad, de tal forma que aquellas políticas activas que no generen gasto presupuestario no estarían incluidas en la misma [Tobes 2002].

A diferencia, las políticas laborales pasivas tienen como objetivo responder a las situaciones de carencia de los desempleados, buscando asegurarles un cierto nivel de ingresos. En consecuencia, necesariamente implican gasto presupuestario.

Tipologías

Las políticas activas se pueden clasificar en tres grandes grupos: 1. las que persiguen el desarrollo de un buen sistema de intermediación entre la oferta y la demanda; 2. las orientadas a la mejora de los mecanismos de educación y formación para facilitar a los jóvenes desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional de los adultos; y 3. las relacionadas con la promoción del empleo [Sacristán 2003].

En este contexto se pueden identificar diferentes medidas de política activas de mercado de trabajo según afecten la demanda, la oferta o ambas:

- **Medidas que inciden sobre la oferta de trabajo:** además de la formación laboral, se incluyen aquellas medidas que forman parte de la normativa laboral y no implican gasto presupuestal, como medidas relacionadas con: la edad de escolarización y con la edad de jubilación como forma de modificar la oferta de trabajo, la formación para mejorar la calidad de la oferta de trabajo, las prestaciones por desempleo, la reordenación y reducción del tiempo de trabajo [Casey y Bruche 1985].
- **Medidas que inciden sobre la demanda de trabajo:** aquellas que incentivan la creación de empleo a favor de grupos especialmente afectados por el desempleo

² La OCDE divide las políticas activas en cinco categorías: administración y servicios públicos de empleo; formación profesional; medidas a favor de los jóvenes; medidas de ayuda al empleo; medidas a favor de minusválidos.

(p. ej., desempleados de larga duración, mayores de 50 años, jóvenes), la disminución de costes empresariales (p. ej., cuotas a la seguridad social, incentivos fiscales para la formación continua), la flexibilización del mercado de trabajo (p. ej., sistemas de contratación, costes de despido, salario mínimo).

- **Medidas que impactan tanto la oferta como la demanda de trabajo:** aquellas que propician la creación y mejora del funcionamiento de las agencias públicas de empleo, la autorización de agencias privadas de colocación, la financiación (parcial) de prácticas formativas para los desempleados, el fomento de la contratación en régimen de aprendizaje y formación [Alujas 2002].

Complementariamente, las políticas activas pueden ser agrupadas en diferentes tipos según su finalidad [Wilensky 1990].

- **Políticas gubernamentales para crear o conservar puestos de trabajo:** 1. Vía provisión directa de trabajo: trabajadores minúsvulos, empleo público regular, proyectos de obras públicas. 2. Subsidios al sector privado para: emplear nuevos trabajadores, extender el trabajo estacional a todo el año, instalar o relocalizar empresas en zonas de alta densidad de desempleo. 3. Subvenciones para la conservación de puestos de trabajo a través de: trabajos de tiempo parcial, sobrecostos para el empleador por la reducción de puestos de trabajo.
- **Políticas de gobierno para aumentar la oferta de trabajo y/o mejorar su calidad mediante:** 1. capacitación a los aprendices, 2. entrenamiento y reentrenamiento en el sitio de trabajo, 3. programas de trabajo en bachillerato para facilitar el tránsito del colegio al trabajo, 4. entrenamiento en el trabajo para los empleados con riesgo de supresión de sus puestos de trabajo, 5. programas para mejorar la empleabilidad de los trabajadores.
- **Medidas gubernamentales para disminuir la oferta de trabajo** por medio de: 1. reducción de la edad de retiro, 2. aumento de la edad límite de escolaridad obligatoria, 3. reducción de la semana laboral (en número de horas) o de tiempos extras, 4. disminución de la inmigración de trabajadores con contrato laboral o fomento de su retorno a los países de origen (mediante subsidios o medidas coercitivas).
- **Políticas de gobierno para promover la movilidad laboral vía:** 1. información de oferta puestos de trabajo y sus requerimientos laborales, 2. consejería laboral en la escuela y a través de la vida laboral, 3. asistencia para la relocalización.

Los programas activos pueden clasificarse también con base en sus objetivos genéricos de acción. La mayoría de los programas activos intentan facilitar el acceso a los puestos de trabajo fijos y mejorar el ajuste del mercado de trabajo. Pero también existen programas activos que responden a objetivos no económicos, más bien sociales [OCDE 1990].

- *Programas que responden a objetivos económicos:* formación ocupacional de desempleados adultos y de personas amenazadas de desempleo, medidas de apoyo social destinadas a los jóvenes desfavorecidos o en situación de desempleo, ayudas al empleo permanente en el sector privado, apoyos en carácter de prestaciones a los desempleados que crean empresas, apoyos a la readaptación profesional de minusválidos; ayudas a la contratación de personas con minusvalías, etc.
- *Programas que responden a objetivos sociales:* creación directa de empleo temporal en el sector público o en el tercer sector alrededor de actividades de interés social, trabajo protegido para minusválidos.

Por último, existen varios modelos de políticas activas de mercado de trabajo de acuerdo con la variedad de programas y la intensidad de gasto público.

- *De orientación liberal:* caracterizado por un mínimo grado de intervención y por un gasto altamente concentrado en medidas de información y orientación a los desempleados –que pueden utilizarse, al mismo tiempo, como medidas de control de los beneficiarios de las políticas pasivas–.
- *De orientación intervencionista:* definido por gran diversidad de programas y por elevada intensidad en gasto público [Gautié, 1997].

Ejes de intervención

- *Preparación para la búsqueda de empleo.* Se busca acercar a los demandantes y oferentes de trabajo para evitar desempleo duradero, especialmente en el caso de grupos poblacionales vulnerables y susceptibles de mantenerse al margen del mercado de trabajo (p. ej., jóvenes y mujeres), promoviéndose así la mejora de la eficiencia del mercado de trabajo y de la igualdad de oportunidades de empleo.
- *Formación laboral.*
 - *Formación ocupacional* destinada a los desempleados adultos con difícil-

- tades para encontrar un puesto de trabajo apropiado a sus aptitudes, e incluso a las personas amenazadas de caer en desempleo.
- *Formación continua* para la formación de personal sin calificación o semicalificados en general, mediante subsidios otorgados a empresas o directamente a través de instituciones públicas.
 - *Formación profesional* para facilitar el comienzo de la vida laboral de los jóvenes en últimos años de la enseñanza secundaria, suministrada tanto en centros escolares como en empresas.
 - *Programas de garantía social* para disuadir el abandono escolar y fomentar el aprendizaje a nivel de la enseñanza secundaria y de la formación de jóvenes para su inicio laboral.
 - *Programas de readaptación profesional* para el desarrollo de habilidades de trabajo en el caso de grupos poblacionales desaventajados como los minusválidos.
- *Ayudas al empleo.* Estos programas favorecen de manera selectiva el empleo de desempleados y de colectivos con dificultades de inserción en el mercado de trabajo. Existen al menos cuatro programas de ayudas al empleo:
 - *Ayudas al empleo permanente en el sector privado.* La gran mayoría de los programas adopta la forma de subvenciones de carácter temporal en favor de grupos objetivo, tanto a la contratación en la medida en que se genere empleo o se mantenga un empleo en peligro de desaparecer y no se produzca una sustitución de empleados a nivel de la empresa. No se incluyen subvenciones de carácter general en favor del empleo, ni las que se orientan a todos los trabajadores de ciertas regiones.
 - *Apoyos a los desempleados que inician su propio negocio y ejerzan una actividad independiente.* Los apoyos se asocian como prestaciones de desempleo que son complementadas con créditos subsidiados, asesoría y orientación profesional.
 - *La creación directa de empleo en el sector público.* Este programa es de carácter temporal y se concentra alrededor de actividades de interés local.
 - *Empleos destinados a los minusválidos.* Este programa incluye tanto las ayudas a la contratación para puestos de trabajo normales como para la creación directa de empleos.

Poblaciones objetivo

Entre los grupos poblacionales a los que se tienden a dirigir las políticas laborales activas, sobresalen, entre otros: el de desempleados de larga duración (superior a un año) y que superan cierta edad, el de personas cuya experiencia laboral es muy pobre o incluso inexistente (marginados, inmigrantes y trabajadores con baja cualificación), el de jóvenes recientemente incorporados al mercado de trabajo, el de personas desaventajadas como minusválidos, el de inactivos (especialmente se refieren a las mujeres) y receptores de rentas sociales, para los que el empleo les puede servir como mecanismo de integración social [Sáez 1997].

Impactos básicos y eficiencia

Políticas activas

Existen dos tipos de efectos de las políticas laborales activas: directos e indirectos. El efecto directo de políticas activas de empleo es el que incide directamente sobre aquellas personas que reciben apoyo o asistencia, en tanto que el indirecto es el que afecta a otras personas ajenas [Maré 2005].

Como lo han señalado diversos autores, el impacto directo y de corto plazo más reconocido de las políticas activas —en particular de los programas de entrenamiento, de apoyo a la creación directa de puestos de trabajo o subsidios al empleo—, es la tendencia a la reducción del desempleo. Sin embargo, existen otros impactos (directos e indirectos) de mediano plazo y bajo un contexto de equilibrio general que afectan el nivel de empleo, como:

- *Una mejora en la eficiencia en el proceso de ajuste del mercado laboral* en el sentido de que, por ejemplo: las cualificaciones de los desempleados buscando trabajo correspondan adecuadamente a la estructura de demanda de trabajo, los desempleados puedan mantener algún nivel de actividad y que la incertidumbre de los empleadores se reduzca con la previa participación de los aplicantes al trabajo en un programa de entrenamiento o similares.
- *El aumento en la productividad de la fuerza de trabajo* asociado no solamente con programas de entrenamiento y actividades en programas de creación de trabajo, sino también con externalidades favorables a la productividad de otros trabajadores diferentes a los participantes en programas activos.

- *Una contribución al mantenimiento de una oferta efectiva de trabajo* al reducirse el riesgo no solo de desempleo de largo plazo para un grupo de trabajadores sino además de que otro grupo marginado de trabajadores del mercado laboral deje de pertenecer a la fuerza de trabajo.

En contrapartida, se observan efectos negativos como la reducción del empleo regular y unos menores incentivos para la moderación salarial ante la caída en la pérdida de ingresos debida al desempleo en presencia de compensación del desempleo. Este efecto es conocido como desplazamiento (*crowding out*) en la dirección de reducir el empleo regular.

El efecto resultante entre los positivos y negativos, directos e indirectos, es conocido como el efecto neto. Por ejemplo, en el caso de políticas públicas de subsidio al sector privado para la creación de puestos de trabajo, sobresale cómo el efecto neto puede resultar muy inferior al efecto bruto positivo en términos de generación de empleos. Ello debido a que muchas nuevas contrataciones que irían a realizarse de cualquier manera, toman provecho de los subsidios, lo que constituye una “carga muerta” a la política (*deadweight loss*), o que nuevas contrataciones vengán a sustituir otras (“efecto sustitución”) o que el aprovechamiento de subsidios por parte de algunas empresas implique el desplazamiento de algunos de sus competidores en el mercado y, por ende, la pérdida de puestos de trabajo (“efecto desplazamiento”). Estos tres efectos pueden ser muy importantes e incluso, al menos en ciertos casos, hacer que dichas políticas activas puedan resultar de insuficiente rentabilidad social.

Como es de esperar, en general la magnitud de cada uno de los efectos dependerá de la intensidad y tipo de programas activos utilizados ante una determinada situación de la economía y las finanzas públicas en general, y del mercado de trabajo en particular. En efecto, una de las características importantes de las políticas activas de empleo es que funcionan cuando los problemas de mercado de trabajo que enfrentan son de alcance limitado, por el hecho de ser políticas complementarias que pueden contribuir a potenciar los efectos de otras políticas pero que no son suficientes por sí mismas para resolver problemas crónicos del mercado de trabajo o problemas de una situación de desempleo masivo. Generalmente, son diseñadas y aplicadas para enfrentar ciertos factores determinantes de paro estructural, como la falta de correspondencia o desajuste entre la formación y capacitación de los desempleados y los requerimientos laborales de la demanda de trabajo, mediante programas de formación, capacitación y movilidad laboral orientados a subsanar este tipo de desajustes en el mercado de trabajo. De otra parte, cuando la intensidad del desempleo es reducida pueden bastar políticas pasivas como protección por desempleo sin que se tenga que recurrir a políticas activas.

Por último, como se desprende de investigaciones recientes, la efectividad de políticas activas depende en buena medida de las interacciones entre políticas activas y pasivas, por lo que no deben ser compartimentos estancos dentro de la política laboral marco. Las políticas activas al apoyar y capacitar a los desempleados para emplearse, traen como consecuencia una mejora en sus ingresos previsible en el futuro —además de los derechos a beneficios de desempleo esperados por participar en un programa activo—, por lo que también influyen sobre el comportamiento del mercado de trabajo [Martin 2000].

Por ello resulta conveniente que las políticas activas se vinculen a las pasivas, de tal forma que, por ejemplo, los beneficiarios de las prestaciones por desempleo puedan acogerse a programas temporales de empleo público o beneficiarse de acciones de formación profesional.

Políticas pasivas

Las políticas pasivas han sido criticadas en términos de sus costos fiscales y consecuente presión desestabilizadora sobre las finanzas públicas, su desestímulo a la búsqueda activa de empleo por parte de los desempleados y su contribución a la prolongación del desempleo.

En contraposición, de una parte, también hay efectos positivos de estas políticas que, en muchos casos, pueden llegar a superar a los citados efectos negativos. Así, por ejemplo, el mantenimiento parcial de la renta de los trabajadores desempleados puede convertirse en un “estabilizador automático” de la demanda efectiva y del nivel de producción de la economía, que a través del efecto multiplicador atenúa los efectos negativos de una recesión económica. Estos efectos positivos de las políticas pasivas dependen, entre otros factores, de que la regulación del sistema de protección por desempleo debe garantizar un cierto equilibrio tanto entre el monto de las prestaciones y el nivel de los salarios del mercado (la llamada “tasa de sustitución”), como entre las condiciones de acceso y la duración de las prestaciones y las características del colectivo beneficiario y sus posibilidades de inserción laboral.

De otra parte, debe mencionarse que a propósito de esta supuesta relación negativa entre prestaciones por desempleo y búsqueda activa, por ejemplo Cebrián, Toharia *et al.* [1996] y García-Mainar y Toharia [2000] la cuestionan debidamente en el caso de España con base en la encuesta realizada por el INEM a desempleados registrados y mediante un adecuado análisis de la evolución conjunta de esas dos variables.

Evaluación de impactos

Existen diversos tipos de evaluación: macroeconómica: equilibrio parcial o equilibrio general, y microeconómica.

La evaluación macroeconómica pretende analizar cuáles son los efectos de las políticas activas sobre determinadas variables del mercado de trabajo como el nivel de empleo, la tasa de desempleo, la formación de salarios y el proceso de ajuste entre trabajadores desempleados y puestos de trabajo vacantes. Dicha evaluación se apoya en diferentes modelos: *búsqueda* (curva de Beveridge) al analizar el efecto de las políticas activas en la mejora de la efectividad del ajuste en el mercado de trabajo, *racionamiento* de empleos (modelo Layard-Nickell) al estudiar la influencia de la aplicación de políticas activas en los resultados del mercado de trabajo, y *estructurales* al centrarse en el análisis del impacto de las políticas activas en la movilidad laboral y recolocación de la mano de obra.

Esta evaluación busca responder a preguntas como las siguientes: ¿están los programas focalizados hacia los grupos identificados como los que mayor dificultad enfrentan para emplearse en el mercado?, ¿la participación de trabajadores en programas activos les permite mejorar sus salarios reales?, ¿los programas activos le mejoran a los participantes la probabilidad de re-emplearse? [Lehmann 1995].

Por su parte, la evaluación de carácter microeconómico busca especificar los efectos de diferentes medidas de política sobre el salario o la situación en el empleo, diferenciándolos en: *creación neta y pérdida neta de empleo* según se creen nuevos empleos, o no, como resultado de la aplicación de medidas, *sustitución de trabajadores no favorecidos hacia los favorecidos* con las medidas de política activa, *desplazamiento de trabajadores por pérdidas de empleo en sectores no favorecidos* con las medidas como consecuencia de su menor competitividad en el mercado [Alujas 2002]. Una de las preguntas que busca abordarse con la evaluación micro es: ¿los programas aplicados han logrado minimizar los efectos distorsionantes (p. ej., sustitución, *deadweight*, desplazamiento)?

Una evaluación comprensiva de políticas públicas como las activas de empleo debe realizarse mediante modelos de equilibrio general o, en su defecto, a través de modelos de equilibrio parcial. Ante las limitaciones de índole teórica y técnica para la estricta especificación de modelos de comportamiento y la falencia de datos observables suficientes, en general se tiene que recurrir a análisis empíricos de equilibrio parcial de diversa naturaleza o estudios econométricos de diversa complejidad.

Entre los enfoques de equilibrio parcial se destacan *el experimental* a través de la observación del comportamiento de determinadas variables entre “grupos de control” (p. ej., el nivel de salarios y/o probabilidad de re-empleo entre trabajadores participantes en programas activos y otros trabajadores considerados como “grupo

de control”) y el de *metodología de transición* que sirve para analizar transiciones entre diferentes estados del mercado laboral con base en datos a nivel macro o micro, frecuentemente mediante modelos econométricos (p. ej., la salida del estado de desempleo en función no solo de variables del mercado laboral como el nivel de desempleo y su tendencia intertemporal, sino también de otras como la intensidad de políticas activas que afectan el mercado laboral).

De cualquier forma, dado que el propósito último de las políticas activas es reducir el desempleo y/o aumentar los ingresos, en la práctica se ha tendido a recurrir a algún método estadístico con miras a inferir la efectividad de las mismas mediante el establecimiento de unas relaciones estadísticamente robustas entre variables macro clave como el nivel de desempleo y/o salarios reales, con indicadores sobre la intensidad de aplicación de políticas activas como, por ejemplo, nivel relativo de gasto presupuestal. Existe una escasa aunque creciente literatura empírica con este tipo de aproximación metodológica. Unos de los primeros trabajos fueron los realizados por Calmfors [1994, 1995], seguidos por los de otros autores e instituciones como la OECD. Sin embargo, como lo señala Martin [2000],

“Los resultados de diversos análisis econométricos no son concluyentes, algunos muestran efectos robustos en términos de una reducción en la tasa natural o tasa de equilibrio de desempleo o en las presiones sobre los salarios reales, otros no muestran una correlación significativa. Esta literatura está plagada de numerosas dificultades técnicas y de datos, especialmente sesgos de simultaneidad ya que las comparaciones entre países revelan que el gasto en programas activos está positivamente relacionado con la tasa de desempleo”.

Aún más, en principio las evaluaciones de políticas activas carecen de precisión y no pueden ser base de generalizaciones por otras razones adicionales como la relativa inestabilidad y falta de continuidad de políticas activas como para poder observar sus impactos más allá del corto plazo, la ausencia de análisis sobre los beneficios sociales potenciales de la participación en programas activos (p. ej., menores niveles de delincuencia y drogadicción juveniles), una excesiva concentración en programas de pequeña escala y considerados al menos *ex ante* como relativamente exitosos.

Pero incluso más importante sobresale el hecho de que la política activa es en la práctica de naturaleza endógena; esto es, en la medida en que los problemas del mercado de trabajo se exacerban, las autoridades gubernamentales tienden a reaccionar intensificando las políticas activas, por lo que resulta difícil identificar el verdadero impacto de estas políticas. En efecto, cambios en gastos presupuestales pueden responder a variaciones en el mercado de trabajo, pero al mismo tiempo afectan el comportamiento de la oferta y demanda de trabajo.

Por último, debe tenerse presente a la hora de evaluar políticas activas orientadas

más a la oferta de trabajo que a la misma demanda (la cual depende de manera determinante de la evolución de la economía y de otras políticas económicas y sectoriales, entre otros factores), que por más eficientes que ellas sean para la capacitación y adecuación de grupos de trabajadores desaventajados ante su marginalidad o dificultad para acceder al mercado de trabajo, no podrán alcanzar eficiencia social si simultáneamente no se genera una oferta suficiente de puestos de trabajo.

Gestión de políticas públicas de empleo a nivel local

Existe un reconocimiento relativamente generalizado en el sentido que desarrollos recientes de las teorías de crecimiento económico y de la nueva geografía económica han brindado sustento a la pertinencia de lo local como objeto de estudio y, a la vez, fundamentado elementos guía de política pública a nivel de lo local. El caso de la acción pública en mercados de trabajo locales no resulta ajeno especialmente ante la pertinencia de los problemas de desempleo y desajustes del mercado de trabajo a nivel de lo local. Así, por ejemplo, ante la importancia de economías externas en conglomerados como los urbanos, la confluencia de intereses en capas poblacionales urbanas alrededor de la problemática de la producción y el empleo y el agravamiento de problemas muy localizados geográficamente en relación no sólo con la caída del empleo sino con la pérdida de un tipo específico de puestos de trabajo, entre otros, resulta evidente la pertinencia de lo local como instancia de acción determinante de las políticas activas de empleo.

No obstante ello, es de resaltar que, a nivel analítico, hay que tener en consideración que los cambios locales no son únicamente el resultado de factores de esa índole, sino que dependen de un amplio conjunto de factores económicos, tecnológicos y sociales mucho más amplios. Además, que los “mercados de trabajo locales” se definen frecuentemente con base en divisiones de tipo administrativo, lo que resulta insatisfactorio porque no corresponden a un determinado tipo de rasgos y condiciones económicas (cambiantes) características, diferenciales según zonas o áreas territoriales.

Un mercado de trabajo es una institución social en la que empleadores y trabajadores no solo intercambian información: por una parte, de la calificación, caracterización (p. ej., edad, género) y disponibilidad de fuerza de trabajo, y, por otra, de la calidad, oferta y salarios de puestos de trabajo; sino que además indagan alternativas actuales y previsibles, y realizan acuerdos y celebran contratos de empleo. Como tal, la recolección de información será menos costosa y más eficiente en un área relativamente delimitada según los medios disponibles para recabarla para un espectro amplio y suficientemente representativo de trabajadores y empleadores potenciales. Además, por ejemplo, el área limítrofe del mercado local dependerá

del costo y posibilidad del oportuno desplazamiento de los trabajadores a su lugar de trabajo y, en consecuencia, de la disponibilidad de medios de transporte y la localización de viviendas adecuadas en el entorno.

La definición de un mercado de trabajo local es todavía más compleja en la medida en que se toman en cuenta las variables condiciones competitivas con el cambio tecnológico y la profundización de la globalización, que conlleva incesantes desplazamientos territoriales de sectores, subsectores y actividades productivas y, en consecuencia, de empresas y factores productivos.

En consideración a este tipo de factores condicionantes resultaría posible aproximarse a la conceptualización de un “área territorial deseable” para que un determinado mercado de trabajo pueda ser considerado como local, de manera semejante a la definición de “unión monetaria óptima” en la teoría de finanzas internacionales.

Con la identificación de un “mercado de trabajo local” resultaría viable especificar un conjunto de políticas laborales susceptible de alcanzar especial eficiencia en ese espacio de acción, al considerar debidamente las condiciones características del entorno económico, social y laboral. Sin embargo, uno de los problemas que se enfrenta la aplicación de aquellas políticas locales deseables, en términos de eficiencia y bienestar sociales, reside en la definición político-administrativa de la instancia responsable (p. ej., local, regional, nacional) del diseño e implantación de cada una de las diferentes políticas públicas. Así, es frecuente constatar muy diversos límites a la autonomía local para la definición de sus políticas de carácter público. Pero también es necesario reconocer los problemas de descoordinación e ineficiencias que se suceden con la descentralización de ciertas políticas y la centralización de otras, por lo que se requiere guardar una muy estrecha cooperación e intercambio entre las diversas instancias en la aplicación de políticas públicas constitutivas de una estrategia general. Este es el caso de la descentralización de ciertas medidas de política activa de empleo en el marco de una política laboral a nivel macroeconómico.

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA EUROPA COMUNITARIA

Evolución hacia una estrategia de empleo en la Unión Europea

Antes de los ochenta la política de empleo en Europa no se planteaba como una política integral sino como un componente más de la política económica, por lo que no se recurría a políticas de tipo activo para promover la creación de puestos de trabajo, la inserción al mercado de trabajo de grupos poblacionales desaventajados y el

entrenamiento y formación con miras a contribuir al ajuste entre los requerimientos de los puestos de trabajo y las habilidades de la fuerza de trabajo disponible. Sin embargo, el aumento del desempleo motivó un interés de la Comunidad en las cuestiones sobre empleo. La elaboración del Libro Blanco de la Comisión, *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos para entrar en el siglo XXI*, constituyó un importante paso en la transición hacia nuevas estrategias comunitarias de lucha contra el desempleo [Cristóbal 2001].

El Libro Blanco considera que reformas adicionales en la regulación del mercado de trabajo deberían ser acompañadas con otras medidas como: mayor énfasis en aumentar los niveles de empleo y no solo en reducir los de desempleo, atención especial al ambiente que incide en el empleo y no solamente en el mismo funcionamiento del mercado de trabajo (p. ej., impactos fiscales negativos para la generación de empleo) y aumento sostenido de la inversión de la Comunidad en capital humano como factor determinante en la competitividad de largo plazo. En este contexto, el Libro plantea cuatro objetivos interdependientes, a saber:

1. Identificar los cambios ocurridos en el mercado de trabajo especialmente los concernientes con el trabajo temporal y flexible y, en consecuencia, transformar los patrones y tiempos de trabajo para responder más adecuadamente a la nueva organización del trabajo, adaptar los impactos fiscales en un sentido que contribuyan a estimular el empleo y mejorar la adaptabilidad del mercado de trabajo ajustando el esquema regulatorio.
2. Facilitar el acceso al mercado de trabajo, especialmente en las regiones menos desarrolladas y para los grupos sociales desaventajados, resolviendo problemas y obstáculos al empleo juvenil, combatiendo la exclusión del mercado de trabajo, promoviendo igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
3. Mejorar el capital humano como medio para garantizar la competitividad de la Comunidad con énfasis en el entrenamiento, la calificación y la adquisición de nuevas habilidades.
4. Acelerar el desarrollo de nuevas actividades, especialmente intensivas en mano de obra calificada.

En síntesis, el Libro parte de la convicción de que la reducción del desempleo necesariamente requiere la ampliación de oportunidades de empleo a un ritmo e intensidad sin precedentes. Para este propósito defiende que las políticas pro-activas del mercado de trabajo deben desempeñar un papel central e irremplazable y que se requiere una nueva visión del acervo de instrumentos disponibles que pueden influir en el ambiente del empleo a muy diversos niveles: regulatorio, fiscal o de seguridad social. El objetivo último es promover el desarrollo de mercados nacionales de trabajo hacia un único mercado comunitario de trabajo.

Así, entonces, el Libro Blanco de la Comisión sirve de punto de partida de la política de fomento del empleo de la Unión Europea (en 1993). En diciembre de 1994 se propone una serie de orientaciones comunitarias con el objetivo de crear empleo: intensificación de la formación profesional y continua, flexibilización en el tiempo de trabajo compatible con la moderación salarial, reducción de costes laborales no salariales, aumento de los recursos dirigidos hacia las políticas activas y de incentivos al empleo de aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder al mercado laboral.

La aprobación del Tratado de Amsterdam, en 1997, constituye un claro avance en el desarrollo hacia una política de empleo comunitaria, al incorporar al Tratado el Título de Política Social con el objetivo de conseguir un alto nivel de empleo mediante una reestructuración del gasto público (modificando los regímenes prestacionales y fiscales) y la sustitución progresiva de políticas pasivas predominantes por políticas activas de empleo. Las grandes áreas de acción acordadas se centran alrededor de: **Eempleabilidad, Espíritu empresarial, Adaptabilidad, Igualdad de oportunidades.**

Solo hasta 1997 se establecen unas directrices comunitarias en materia de empleo basadas en los cuatro pilares acordados en el Tratado de Amsterdam que sirven de guía para los Planes Nacionales de Empleo de los Estados Miembros. Estas directrices deben respetar el principio de subsidiariedad, las competencias de los Estados miembros y han de estar integradas en las orientaciones de política económica [Tobes 2002].

El Tratado de Amsterdam confirma la importancia de los objetivos de empleo en la política económica comunitaria, consolidando los mecanismos e instituciones encargados de la supervisión y la evaluación de la estrategia de empleo. La dimensión comunitaria se limita a la financiación a través de los Fondos Estructurales y a acordar un marco de referencia común y una evaluación continua de las estrategias nacionales de empleo.

Posteriormente, el Consejo Europeo de Viena, celebrado en diciembre de 1998, da nuevas orientaciones a la política comunitaria de empleo bajo un enfoque macroeconómico consecuente con el crecimiento económico y la estabilidad, a saber: fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, intensificar la formación permanente, aprovechar el potencial del sector servicios como marco de creación de empleo, crear el clima adecuado para el progreso de las pequeñas y medianas empresas, revisar el sistema fiscal y de prestaciones con el fin de incentivar la creación de nuevos puestos de trabajo y la incorporación de desempleados al mercado laboral, favorecer la permanencia de los trabajadores de mayor edad dentro de la población activa, promover la inserción laboral y la igualdad de oportunidades de los grupos menos favorecidos.

El Consejo Europeo de Colonia sobre el Pacto Europeo para el Empleo (en junio de 1999) refuerza las conclusiones del Consejo de Viena y establece como prioridad absoluta garantizar un elevado nivel de empleo.

En marzo de 2000 se celebra el Consejo Europeo de Lisboa, adoptándose la definición de una estrategia global para el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento, que se conoce como la Estrategia de Lisboa. Esta estrategia sirve de marco de la denominada Estrategia Europea de Empleo [Sacristán 2003].

Mediante esta estrategia se busca la consecución de tres objetivos para hacerle frente a los retos europeos de cara a la globalización económica a escala cada vez más global. El primero es el de propender por la competitividad de la Comunidad mediante la liberalización de los servicios, el desarrollo de la “nueva economía” y el mejoramiento del capital humano. El segundo objetivo es el de modernizar los sistemas de protección social y promoción del empleo, en consulta con la búsqueda de la cohesión social y la competitividad. El tercer objetivo es adecuar las políticas macroeconómicas a fin de reducir el desempleo de manera sostenida y perdurable.

En este marco se propone la aplicación de políticas activas de empleo, con énfasis en la modernización de la organización del trabajo, la educación permanente y el aumento del índice de empleo, especialmente del femenino. Se brinda especial importancia a las políticas de reestructuración del mercado de trabajo, salvaguardando y profundizando la cohesión social como una de las bases centrales del denominado “modelo social europeo”. Como lo afirma Cristóbal [2001]:

“En suma, desde la Unión Europea se trata de dar respuesta a la problemática del mercado de trabajo articulando medidas de políticas activas sobre el mercado de trabajo, medidas de orden fiscal y nuevas estrategias de política industrial. Todo ello mediante el juego combinado de los mecanismos de mercado, la negociación colectiva y la intervención pública”.

Patrones de políticas de mercado de trabajo en la Unión

En la Unión Europea se ha destinado cerca del 3% del PIB a las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo: casi dos puntos del PIB corresponden a políticas pasivas y algo más de un punto a políticas activas. A excepción de Suecia e Italia, países en los que excepcionalmente los recursos presupuestales dedicados a las políticas activas superan a los de las pasivas, y de Portugal, que dedica montos similares a los dos tipos de políticas, en el resto de los Estados miembros no solo se dedican más recursos a las políticas pasivas sino que también son los que más recursos dedican proporcionalmente a políticas activas.

A pesar de que se tenía como propósito aumentar el gasto en políticas activas a costa de su reducción en políticas pasivas, en los noventa no se había logrado avanzar en ese sentido ante el aumento en el número de beneficiarios del sistema de subsidio al desempleo por causa de una evolución económica deficiente, con marcados ciclos recesivos, aparte de que se iba reconociendo que la diferencia entre políticas activas y pasivas no era tan marcada y que no eran excluyentes, sino más bien complementarias.

En este sentido, en 1994 se aprobó la estrategia de empleo para países de la OECD en la que se enfatizaba la reforma del sistema de beneficios al desempleo y el reforzamiento de programas de entrenamiento y capacitación, además de una mejor interacción entre políticas activas y pasivas y una adecuación del sistema impositivo, con miras a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.

Es así como en los últimos años las políticas sociales europeas han estado orientadas bajo el denominado paradigma del «Estado de bienestar activo», que brinda prioridad a la oferta de trabajo y a las medidas tendientes a la integración en el mercado de trabajo, y a una menor dependencia de los apoyos por concepto del desempleo. Ello se refleja en la estrategia de empleo comunitaria con sustento en la implantación de políticas activas en el mercado de trabajo (como programas de formación y capacitación para el trabajo), reformas de carácter estructural (como al sistema de seguridad social y fiscalidad) y flexibilización del mercado de trabajo (tanto a la entrada y salida del mercado laboral como a la flexibilidad en la estructura salarial y en las reglas que rigen la movilidad funcional y geográfica).

Políticas pasivas

Entre las políticas pasivas de trabajo aplicadas en países de la Unión son de resaltar:

Beneficios al desempleo

Solamente Irlanda y Reino Unido tiene beneficios al desempleo a una tasa fija, en el resto de los países miembros de la Unión tales beneficios son otorgados en función de los salarios previos, con una tasa de reemplazo media superior al 60% de los salarios nacionales promedio. En Holanda, Portugal y España el beneficio se fija en relación con el salario mínimo. En todos los casos el otorgamiento de beneficios prevé la imposición de sanciones al beneficiado si no permanece activo en la búsqueda de oportunidades de trabajo en el mercado.

Asistencia social al desempleo

El principio básico de la asistencia social es asegurar un ingreso mínimo a las personas que no poseen suficientes recursos, y tiene un alcance más amplio en países como Dinamarca, Francia y Alemania como es la prevención de la exclusión social.

En la mayoría de los países la duración de este tipo de beneficios es indefinida en la medida en que el individuo satisfaga los requerimientos de elegibilidad y que esté dispuesto a trabajar y realizar actividades para mejorar su situación económica.

Adicionalmente, aunque con grandes diferencias entre los Estados miembros, se evidencia la tendencia a que los beneficiarios de ayudas sociales estén cada vez más sujetos a la condición de participar en programas activos de trabajo orientados a promover el (re)ingreso en el mercado de trabajo. “Estas medidas buscan una mejor capacitación y motivación de la persona y deben guardar un equilibrio entre el carácter impositivo (obligatorio para percibir las ayudas sociales, pero con aprovechamiento menor) y el carácter voluntario (mayor aprovechamiento por parte de los beneficiarios aunque con menor asistencia y continuidad)” [Consejería de innovación, ciencia y empresa 2004].

Impacto de los beneficios en la decisión de buscar oportunidades de empleo

De acuerdo con las investigaciones existentes es de argumentar que los beneficiarios tienden a realizar actividades de búsqueda con mayor perseverancia que los no-beneficiarios, y que mientras más corta la duración de los beneficios, *ceteris paribus*, mayor sería la intensidad de búsqueda. Relación que no pareciera ser cierta para el caso de la tasa de reemplazo.

De cualquier forma, una de las razones para dicho comportamiento reside en la complementariedad existente entre los beneficios de desempleo y ciertos programas activos como el entrenamiento, que al ser aprovechadas pueden mejorar la eficiencia de políticas de trabajo.

Políticas activas de empleo³

El ordenamiento de países a comienzos de la presente década, según el monto relativo de recursos presupuestales dedicados a políticas activas de mercado de trabajo, era: Dinamarca y luego Suecia, seguidos de Bélgica y Holanda, Alemania y Francia y, finalmente, Grecia, Portugal, España y Reino Unido. La diferencia en intensidad de gasto es tal que, como lo mencionan Peters *et al.* [2004], Dinamarca y Suecia gastan hasta 20 veces más (en términos del PIB) que el Reino Unido.

Al menos en principio no parece existir una relación nítida entre la importancia de los recursos dedicados a estas políticas y la gravedad de los problemas del mercado de trabajo, tanto en términos de la tasa de desempleo como de tasa de “desocupación” (desempleados más inactivos). En Dinamarca y Holanda que tienen unos niveles de desempleo y subocupación relativamente reducidos, las políticas de mercado de trabajo son mucho más importantes que en otros, como Italia y España, que tienen niveles relativamente elevados de desocupación.

³ Los datos mencionados en esta sección se basan en: Peters *et al.* [2004] y Martin [1998].

En este punto es de mencionar las diferentes tasas de cobertura de las políticas activas entre países de la Unión. Cerca de un 40% de los desempleados europeos recibe algún beneficio por desempleo. Las tasas de cobertura más elevadas se observan en países escandinavos y centroeuropeos como Bélgica, Suecia, Dinamarca, Alemania, Austria y Finlandia, en marcado contraste con países del sur de Europa (Italia y Grecia y, en una situación algo mejor, España y Portugal).

Complementariamente, el “gasto relativo en políticas activas por parado” (gasto en políticas activas por parado con respecto al PIB por persona activa) alcanza valores cercanos al 30% en dos países nórdicos y del orden del 15% en Alemania y en dos de los países “menos ricos” de la Unión Europea (Irlanda y Portugal), menores aún al 3% en los casos de España y Grecia, y con uno cercano al 5% para el caso del Reino Unido, lo que resulta coherente con el modelo liberal en materia laboral característico en este país [Martin 1998].

Además, la composición del gasto entre programas activos varía sustancialmente entre países de la Unión. Los programas de entrenamiento son los más importantes dentro de las políticas activas en países como Austria, Alemania y Suecia, al punto que absorben más del 45% de los recursos dedicados a este tipo de políticas, Dinamarca (40%) y Reino Unido (32%), en tanto que los programas de incentivos al empleo son los más importantes para los casos de Grecia al dedicarse cerca del 71% de los recursos destinados a políticas activas, Italia (61%), seguidos de España (39%) y Dinamarca (33%).

En el caso de programas para la integración al mercado laboral de grupos desaventajados sobresale la prioridad que se le brinda en Holanda (con más de la mitad de los recursos dedicados a políticas activas), seguida por Suecia (35%) y Reino Unido (30%) [Peters *et al.* 2004].

Existe una diversidad de razones explicativas de las diversas orientaciones de las políticas activas entre países de la Unión que van más allá de las meramente coyunturales. Una muy destacada se relaciona con la orientación general y el grado de desarrollo del Estado del Bienestar en los diferentes países. Otra reside en el tipo de enfoque de política económica adoptado como marco de referencia para la aplicación de políticas activas de empleo. Sin dejar de mencionar la influencia que tiene la diferente tradición y estructura institucional de los países para el diseño e implantación de políticas sociales.

Como es sabido los países nórdicos se caracterizan por haber logrado los más avanzados Estados de Bienestar en el mundo, en tanto que los países del centro de Europa Occidental como Alemania y Francia se distinguen por tener unos Estados Benefactores si bien muy desarrollados, no tan perfeccionados como los nórdicos, y, finalmente, con mucho menor grado de desarrollo los Estados de los países Mediterráneos, en especial Grecia, España y Portugal. Conviene resaltar cómo resulta

coherente este ordenamiento con el esfuerzo relativo dentro de la Unión dedicado por los diferentes países miembros a la aplicación de políticas activas de empleo.

En cuanto al enfoque de política pública es de destacar el enfoque social de países con avanzado Estado Benefactor como Holanda, Suecia y Dinamarca al dedicarle una elevada proporción del gasto (50%, 35% y 30%, respectivamente) en ciertos programas como, por ejemplo, la integración al mercado de trabajo de grupos desaventajados como los minusválidos.

A diferencia, otros países han adoptado un enfoque más bien liberal al centrarse en medidas directas y con un bajo nivel de importancia de las políticas activas como Reino Unido, con un Estado de Bienestar menos avanzado que el de países nórdicos.

Un enfoque tradicional es seguido por países como Francia y España que brindan especial importancia a programas de formación y ayuda al empleo.

Con respecto a los aspectos institucionales relacionados con la implantación de políticas activas, resulta ilustrativa mencionar el caso comparativo entre España, Francia y Reino Unido. Siguiendo a Alujas [2002]:

“A pesar de tener estructuras institucionales distintas en cuanto a la aplicación de las políticas activas y de otorgarles un nivel de importancia y una distribución diferentes, consideramos interesante destacar una similitud entre España, Francia y el Reino Unido. Los tres países comparten una vertiente de “flexibilización” en sus políticas de mercado de trabajo que ha ido imponiéndose a lo largo del período analizado, aunque con manifestaciones distintas. En España destaca el énfasis en la flexibilidad externa a partir de 1984 y que tiene un fiel reflejo en la política de fomento del empleo aplicada durante la mayor parte del período 1985-2000. En Francia, la “flexibilización” se traduce por ejemplo en la apuesta por la reducción de los costes laborales no salariales, especialmente en el caso de los trabajadores menos cualificados. En el Reino Unido, la necesidad de conseguir un mercado de trabajo flexible impregna la política de empleo ya desde los años 80 (sindicatos, negociación colectiva, salarios...) acometiendo una progresiva desregulación del mercado de trabajo”.

A MANERA DE REFLEXIÓN

Balance de la aplicación de políticas activas en países desarrollados

Si bien de los muy diversos análisis sobre la efectividad de las políticas activas en términos de disminución del desempleo y/o la mejora en niveles salariales se pueden extraer conclusiones mixtas, aunque en algunos contextos nacionales sus impactos

netos tienden a ser mejores que en otros, no deben olvidarse, como se mencionó en el acápite sobre Gestión de Políticas Públicas de empleo a nivel local [supra, 25], las severas limitaciones y deficiencias que los caracterizan ante la inestabilidad y corta duración de muchos de los programas analizados, a las diversas y cambiantes situaciones del entorno del mercado de trabajo y a la endogeneidad de las políticas activas, entre otras razones. Otros de los impactos que también deben ser tenidos en cuenta para la evaluación de estas políticas son los reproducidos a nivel microeconómico, los relacionados con la equidad tanto en términos de oportunidades y acceso efectivo como de condiciones laborales entre grupos de la población (con particular referencia a grupos vulnerables como mujeres, jóvenes, desempleados de larga duración), y los de índole social, extra-económicos.

De cualquier manera, lo que sí resulta claro es el importante espacio existente para el mejoramiento del diseño e implantación de este tipo de políticas públicas y los innegables impactos potenciales positivos en términos de eficiencia y equidad que ello podría traer consigo.

Ahora bien, como ya lo ha advertido Calmfords, unas políticas activas más poderosas tampoco pueden resolver por sí solas el problema del desempleo, ya que éste también depende, y de manera fundamental, de la oferta de puestos de trabajo en el mercado. Además, la experiencia parece demostrar que las políticas activas funcionan solo cuando los problemas de desempleo y desajuste del mercado laboral tienen un alcance limitado; en todo caso son más bien complementarias pero en absoluto suficientes por sí mismas. Es decir, unas políticas activas más eficientes son solamente un componente de una estrategia comprensiva e integral de políticas macro y microeconómicas para reducir sustancialmente el desempleo.

Algunas guías para el diseño de políticas activas de empleo

Con base en las diferentes evaluaciones sobre políticas activas de empleo y en una relativa confluencia de opiniones entre especialistas en el tema, es posible plantear algunas guías básicas de referencia a la hora de diseñar políticas con miras a propender por su mayor eficiencia posible, partiendo del principio que debe buscarse la mayor estabilidad y complementación posibles entre las políticas activas y pasivas como componentes de una estrategia integral de empleo y del marco regulatorio del mercado de trabajo.

- Brindar debida importancia a la provisión de incentivos para la búsqueda y consecución de trabajo, con tal de que se cuente con un adecuado sistema de monitoreo de las actividades de exploración de oportunidades de trabajo por parte del desempleado.

- Aprovechar las mayores sinergias entre los “ciclos de vida” de los beneficios por desempleo y los programas activos en la búsqueda por los mayores impactos posibles de las políticas de trabajo.
- Proveer programas públicos de entrenamiento laboral ajustados en términos de tamaño y bien orientado a la luz de las necesidades de los empleadores y de los trabajadores en búsqueda de empleo.
- Aplicar medidas para prevenir una deserción escolar temprana por parte de jóvenes en alto riesgo, acompañadas con otras que les brinden habilidades y competencias apreciadas por los empleadores como requisito para mejorar las posibilidades de su acceso al mercado de trabajo.
- Implantar subsidios o incentivos al empleo siempre que sean de limitada duración, bien enfocados a la población objetivo de la política y sujetos a estricto monitoreo y evaluación permanente.
- Recurrir a subsidios para la promoción como pequeños empresarios de aquellos desempleados que demuestren especiales habilidades y competencias empresariales.
- A partir del mismo diseño de las políticas activas, instituir un riguroso sistema de monitoreo y evaluación de los programas, a fin de disponer a través del tiempo de indicadores sobre la efectividad de las políticas en términos de sus impactos en empleo y ajuste en el mercado de trabajo y, por ende, sobre sus beneficios privados y sociales [Martin 2000].
- Dar debido énfasis a la coordinación e integración de propósitos, funciones y evaluación de la gestión de políticas del mercado de trabajo entre los diversos niveles de la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Alujas, J. A. [2002]. “Políticas activas de mercado de trabajo en España 1985-2000”. (Tesis doctoral programa de doctorado economía internacional y desarrollo económico). Barcelona, mayo.
- Alujas, J. A. [2004]. “La política de fomento del empleo: Eje fundamental de las políticas activas de mercado de trabajo en España”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 51, julio.
- Calmfors, L. [1994]. “Active Labour Market Policy and Unemployment. A framework for the analysis of crucial design features”, *OECD Economic Studies* No. 22.
- Calmfors, L., A. Forslund and M. Hemström [2001]. “The Effects of Active Labour Market Policies in Sweden: What Is the Evidence?”, *Swedish Economic Policy Review*, 85.
- Casey, B. y Bruche, G. [1985]. “Active Labour Market Policy. An international overview”, *Industrial Relations*, vol 24, No. 1.
- Cebrián, I., García, C., Muro, J., Toharia, L. y E. Villagómez [1996]. “The incidence of unemployment compensation on unemployment duration: evidence from Spain”. *Labour*, 10 (2).
- Comisión Europea [1993]. “Libro blanco de la Comisión Europea sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo”. Com (93) 700, 5 de diciembre.
- Consejería de innovación, ciencia y empresa [2004]. “Estudio sobre políticas activas de empleo en la Unión Europea y principales países desarrollados”. *Edición Consejería de Coordinación Técnica - Dirección General de Economía Social y Emprendedores*, octubre.
- Cristóbal, R. [2001]. “Políticas de empleo en la Unión Europea”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 17, enero.
- Dávila, G. [1997]. “El mercado de trabajo en perspectiva europea. El combate contra el paro en la Unión Europea: una estrategia común”. *Papeles de Economía*, nº 72.
- Fay, R. [1996]. “Enhancing the Effectiveness of Active labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries”, OCDE.
- Heckman, J. J., J. LaLonde and J. Smith [1999]. *The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*, in: *Ashenfelter, O. and D. Card (eds.). Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A.. Amsterdam, Elsevier Science.
- Jimeno, J. F. y Toharia, L. [1992]. “El mercado de trabajo español en el proceso de convergencia hacia la UEM”. *Papeles de Economía Española* No.52/53.

- Lehmann, H. [1995]. "Active labour policies in the OECD and in selected transition economies". *Policy research working paper* 1502, The World Bank, august.
- Márquez, A. [2001]. "La protección por desempleo en España y otros Estados Europeos". Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. *Informes y Estudios*.
- Meager, N. [1998]. "Evaluating Active Labour Market Measures for the Long-Term Unemployed". *Policies* No. 62.
- Montoya, A. [1994]. "El Libro Blanco de la Comisión Europea y la reforma laboral en España". REDT.
- Navarro, F. [2000]. "El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea". Documentos CES.
- OCDE [1995]. "L'estude de L'OCDE sur L'emploi".
- OCDE [2001]. "Perspectives de l'emploi de l'OCDE".
- Ortiz, M. C. [1995]. "La Unión Europea y las políticas activas de empleo". RMTAS, No. 19.
- Palomeque, M.C. [1991]. *Los derechos laborales en la Constitución Española*. CEC, Madrid.
- Peters, M., Dorenbos, R., van der Ende, M., Versantvoort, M. y M. Arents [2004]. *Benefit systems and their interaction with active labour market policies*. European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs, february.
- Prieto, C. [1992]. "Cambios en la gestión de mano de obra: interpretaciones y crítica". *Sociología del Trabajo* N° 16, Madrid.
- Robinson, P. [2000]. "Active Labour-Market Policies: a case of evidence-based policy-making?". *Oxford Review of Economic Policy*, vol 16 No. 1.
- Sacristán, F. "Diseño actual de las políticas activas de empleo en la Unión Europea y España". [página web UNED].
- Sáez, F. [1997]. "Políticas de mercado de trabajo en Europa y en España". *Papeles de Economía Española*, 72:309-325.
- Tobes, P. [2002]. "El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 36, junio.
- Toharia, L. et. al. [1998]. *El mercado de trabajo en España*. Mc. Graw Hill, Madrid.

Toharia, L. [1999]. *El mercado de trabajo: teoría y aplicaciones*. Alianza.

van Genabeek, J. [2004]. *The active labour market policy reconsidered: A vision on the future*. Amsterdam, November.

Wilensky, H. L. [1990]. "Active Labor-Market Policy: Its Content, Effectiveness, and Odd Relation to Evaluation Research". *Institute of Industrial Relations Working Paper Series*, University of California, Berkeley.

2

Una aproximación analítica
a la economía informal en la
globalización.

Evidencia empírica a propósito
del caso de Bogotá y Colombia

Luis Jorge Garay Salamanca

41	Contextualización
42	Definiciones tradicionales
46	Visiones teóricas convencionales: informalidad y papel de las políticas públicas
51	Tipificación moderna de formas de informalidad
53	En torno a la racionalidad de la informalidad
55	El papel y razón de ser de la política pública
58	Análisis empírico del tamaño y tipología de la informalidad
60	A manera de reflexión analítica
63	Evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá y Colombia
72	Bibliografía

CONTEXTUALIZACIÓN

La economía informal es un verdadero objeto de estudio. Como tal ha de conceptualizarse en el contexto de aquellos cambios estructurales en la sociedad y en la economía asociados con la evolución y transformación de las relaciones de producción y acumulación, las formas de inserción de los trabajadores en la estructura productiva, los procesos de trabajo y las instituciones, la globalización y el funcionamiento de los mercados a escala cada vez más internacional.

Su utilidad no solo se circunscribe al aporte que pueda contribuir en el avance hacia una mejor comprensión de los procesos de producción, acumulación, especialización, innovación y reordenamiento del trabajo en los niveles local, regional, nacional e internacional bajo la competencia capitalista a escala global, sino además a la comprensión del ámbito de acción de políticas públicas locales y nacionales para el tratamiento de la informalidad dentro del propósito general de promover el crecimiento económico, la riqueza colectiva y la inclusión social.

No debe dejar de mencionarse que el papel de la economía informal en países en desarrollo es de gran relevancia en la medida en que, por una parte, emplea y provee ingresos a una elevada proporción de la población que de otra forma no contarían con medios mínimos de subsistencia, y, por otra, reduce los costos de consumo de los trabajadores en el sector formal mediante la provisión de bienes y servicios, amortiguando presiones alcistas para los salarios formales. Así, en palabras de Centeno y Portes [2003],

“a través de estos mecanismos, la economía informal contribuye a la estabilidad política y la viabilidad económica de las naciones más pobres. Estas realidades ayudan a explicar por qué las actividades informales han sido toleradas por gobiernos latinoamericanos en abierta contradicción con sus intenciones manifiestas de velar por el cumplimiento de la ley”.

A lo que habría que agregar que en los procesos de relocalización, flexibilización y especialización territorial del trabajo, la producción y la acumulación capitalistas con la globalización, ciertos segmentos de la informalidad vienen a desempeñar un nuevo papel para la reducción de costos laborales, la mejora de competitividad y la rentabilidad del capital a escala internacional, mediante una multiplicidad de formas de relacionamiento con sectores formales en los espacios locales, nacionales y globales con la configuración de las denominadas “cadenas de valor global” a través de países desarrollados y en desarrollo.

DEFINICIONES TRADICIONALES

El concepto sector informal fue introducido por Hart [1971] pero ante su propia naturaleza y heterogeneidad no ha podido lograrse un consenso sobre una definición comprensiva y exhaustiva que aprehenda el conjunto de las relaciones y características esenciales que distinguen a una economía de dicho tipo en un mundo capitalista como el actual.

Como lo han señalado Castells y Portes [1989], la economía informal no puede ser conceptualizada satisfactoriamente mediante una definición simple, ya que existe una amplia multiplicidad de criterios clasificatorios del entorno económico, social e institucional en el que se desenvuelven las relaciones y actividades informales.

Entre una gran diversidad de acepciones utilizadas frecuentemente en la literatura especializada, vale la pena mencionar algunas como las siguientes:

- En los setenta predomina una definición basada en la visión dualista de la teoría del desarrollo económico. Según la revisión realizada entonces por la Organización Internacional del Trabajo, OIT: “*la economía informal es una economía marginal separada y no conectada directamente con la economía formal, que le provee ingresos o una seguridad a los pobres*” [ILO 1972].

Esta reconocida definición tradicional contenida en el informe de la OIT sobre Kenia [1972] describe a la economía tradicional “*como una manera de hacer*”, caracterizada por: facilidad de entrada, alta dependencia en recursos básicos, propiedad familiar de las empresas -famiempresas, operación a pequeña escala, elevada intensidad de mano de obra, mercados no regulados y competitivos.

- En los ochenta, como lo argumentan Alderslade *et al.* [2006], la escuela estructuralista del desarrollo identifica a la economía informal como una actividad económica que se realiza al margen de la regulación del Estado y de

manera subordinada pero íntimamente interconectada e interdependiente con la economía formal, lo que, entre otras razones, le permite a ésta última reducir costos y aumentar competitividad.

A diferencia de la concepción inicial, la estructuralista pone énfasis especial en el carácter estructural y no coyuntural del fenómeno de la informalidad, mostrando cómo la informalidad no solo no se contrajo con las reformas estructurales de mercado instituidas en países como los latinoamericanos desde finales de los ochenta, sino que incluso se ha expandido en algunos casos [Tokman 1990].

Autores como Blusa *et al.* [2001] clasifican el sector informal en dos grupos: el sector del empleo no salarial configurado por microempresas y los cuenta propia y por los negocios de índole familiar, con poca o ninguna separación entre el capital y el trabajo, y el sector del empleo salarial que incluye a los trabajadores casuales a través de subcontratos o los trabajadores caseros. Este segundo tipo de trabajo informal no era considerado por la definición tradicional de la OIT [1972].

- En los noventa la misma OIT adopta la corriente metodológica que analiza el sector informal a partir de la óptica de las unidades productivas. Se institucionaliza la siguiente definición:

“El sector informal es un subconjunto de empresas familiares, es decir, de empresas no corporativas que pertenecen y son operadas por familias o miembros de una familia, bien sea de manera individual o en asociación con otros. Las empresas familiares, en oposición a las corporaciones o cuasi-corporaciones, son definidas en el SNA como unidades productivas que no han sido constituidas como entidades legales separadas de su propietario o propietarios y no llevan registros completos de sus activos y pasivos. Así, el tipo de organización legal que son y el tipo de cuentas que llevan son los dos criterios básicos de la definición del sector informal propuesto internacionalmente [OIT 1993, 26].

Como lo advierte Cacciamali [2000], el reconocimiento de este enfoque se ratifica en 1997 en un trabajo de la OIT donde esa definición adquiere mayor claridad:

“El sector informal ha sido definido a partir de las características de las unidades productivas (empresas) donde tienen lugar las actividades, en vez de hacerlo por las características de las personas comprometidas en ellas o por el tipo de trabajo que hacen. En consecuencia, la población empleada en el sector informal ha sido definida como incluyente de todas aquellas personas que en un período de tiempo específico fueron empleados por lo

menos una vez en una unidad productiva del sector informal, independiente de fuera el status del empleo o si éste constituía su trabajo principal o no (...) Aquellas personas empleadas exclusivamente en unidades productivas fuera del sector informal fueron excluidas sin importar el grado de precariedad que su empleo pudiera tener. Así, el concepto de personas empleadas en el sector informal no es idéntico con el concepto de personas empleadas en una relación de empleo informal”.

A su turno, por esa misma década sobresale la óptica legalista que aduce que el sector informal es una respuesta racional por parte de microempresarios a la excesiva regulación y burocracia gubernamental [de Soto 1989]. Como la concepción estructuralista, la legalista tampoco considera que la informalidad sea un fenómeno marginal sino que contribuye de manera significativa al producto nacional y al empleo en buen número de países en desarrollo, y se reproduce especialmente en cierto tipo de actividades. Es decir, no se trata de un sector residual en la economía de numerosos países en el mundo.

- La definición más reciente es la aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002 al reconocer que frecuentemente los trabajadores informales realizan labores similares a los trabajadores formales pero lo hacen en un ambiente no regulado y no protegidos o insuficientemente protegidos por arreglos formales. Además, toma en consideración al entramado de relaciones existentes entre lo formal e informal y la transformación/mutación entre actividades formales e informales a través del tiempo: por ejemplo, firmas formales que se “informatizan” al menos para la realización de algunas actividades o para la provisión-suministro de ciertos bienes y servicios.

Esta nueva definición aborda la informalidad desde las relaciones laborales antes que desde las categorías de las unidades productivas como la definición anterior de la OIT. Como lo argumentan Carr y Chen [2004], este concepto “permite incluir como informal a los trabajadores casuales sin empleador fijo, trabajadores domésticos que laboran para el hogar, trabajadores en el hogar y otros no declarados que laboran bajo subcontratos para firmas formales o informales. Bajo este concepto el empleo remunerado en trabajos informales incluye todas estas categorías, así como los empleados en firmas informales”.

Por su parte, Alderslade *et al.* [2006] señalan que esta definición enfatiza en la naturaleza compleja y multilateral de las relaciones entre las economías formal e informal. A lo que habría que agregar que destaca el carácter estructural del fenómeno en un sistema de mercado.

A manera de reflexión de lo expuesto, resulta claro que una definición amplia debe partir del reconocimiento de la existencia de un rango continuo y no dicotómico entre lo formal y lo informal, ante la constatación de que incluso empresas formales grandes toman provecho de algún grado de informalidad para la realización de determinadas actividades previamente adelantadas por ellas mismas con miras a mejorar su rentabilidad general. Ha de trascenderse la visión más simple del dualismo para optar por una más integral, contextual y realista. Bajo una concepción de esta naturaleza que reconozca la gran heterogeneidad, diversidad y amplitud de lo informal, se da cabida a la relevancia de una variedad y diferenciación de políticas e instrumentos de política para tratar la informalidad acorde con los rasgos distintivos de las distintas clases y categorías de informalidad en un contexto específico [Blusa *et al.* 2005].

En efecto, a diferencia de la concepción tradicional sobre la informalidad, la experiencia observada en las últimas décadas en países desarrollados muestra cómo se ha ido produciendo una nueva informalidad como ocurre con procesos de informalización de actividades y labores previamente realizadas de manera estrictamente formal y en condiciones no necesariamente inferiores a las prevalecientes en la economía formal [Blunch *et al.* 2001]. Ello responde en buena medida a la flexibilización de los procesos de trabajo ante el cambio tecnológico con el advenimiento de la revolución informática y la especialización del conocimiento consecuente con el modelo post fordista de producción y acumulación en medio de la agudización de la competencia a escala cada vez más internacional bajo la globalización. Esta es expresión de lo que se ha denominado la “nueva economía”. Igualmente, este tipo de informalidad no constituye un fenómeno coyuntural, anómalo del proceso de acumulación capitalista a escala internacional.

En consecuencia, es claro que ante la configuración de un nuevo mundo laboral las categorías analíticas del pasado requieren ser resignificadas [PIT-OIT 2001]. La reestructuración productiva, la flexibilización laboral y la irrupción de un modelo post fordista de producción y acumulación en un entorno cada vez más globalizado propician el surgimiento de nuevas actividades y formas de trabajo en diversidad de espacios, la transformación de actividades y formas existentes para dar lugar a una constelación de relaciones laborales, productivas y sociales que deben ser aprehendidas en cualquier conceptualización de la informalidad del mundo de hoy.

También es de reconocer que la economía subterránea incluye la producción y distribución de bienes y servicios perfectamente legales en los casos en los que se recurre a la informalidad no necesariamente con el propósito central de evadir el pago de impuestos y de contribuciones a la seguridad social. No obstante lo

anterior, como lo apunta Becker [2004], “*la economía informal puede incluir operaciones ilegales restringidas u operadores irregulares, pero no operadores criminales. La economía informal no debe ser confundida con la economía criminal*”. Por lo tanto, no puede abarcar actividades criminales o delictuales [Thomas 2001].

VISIONES TEÓRICAS CONVENCIONALES: INFORMALIDAD Y PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El sector informal definido con base en la forma de la organización de unidades productivas y en modos de ejecución y remuneración del trabajo, puede ser analizado bajo diversas ópticas teóricas, entre las cuales se destacan la dualista, la estructuralista, la regulacionista y funcionalista.

Visión dualista

Como lo señala Cacciamali [2000], para la óptica dualista el sector informal está representado por un grupo de empresas caracterizado por: tener una organización incipiente, emplear la mayor parte del excedente de la oferta de trabajo urbana, carecer de capital por lo que debe optar por técnicas de producción obsoletas con baja productividad y generar precarios niveles de ingreso, afrontar importantes barreras de acceso a mercados como el crediticio y de capitales, el de la tecnología, etc., que le impiden romper con el círculo vicioso de pobreza y precariedad laboral y productiva.

Esta óptica es de carácter microeconómico a nivel de la empresa como unidad productiva bajo el supuesto clave de que la lógica de funcionamiento de las organizaciones informales es la misma de las formales: la búsqueda de rentabilidad económica.

En este contexto, la política pública más apropiada para el crecimiento y el ingreso consistiría en la promoción de formalización de lo informal a través de la eliminación de barreras y distorsiones en los mercados en contra de las organizaciones informales (crédito, capacitación, incentivos fiscales). Como lo señala Chen [2006]:

“Los dualistas brindan poca atención a las regulaciones gubernamentales per se y más bien se enfocan en el apoyo gubernamental para la provisión de servicios: crédito y servicios para el desarrollo de negocios”.

Visión estructuralista

La visión estructuralista que surge a finales de los setenta analiza el papel de la informalidad en el proceso de acumulación capitalista, en particular las relaciones de subordinación de lo informal consecuencia de los procesos de relocalización y reorganización del trabajo, la producción y la especialización. Aparte de tener un carácter macroeconómico, privilegia la diferenciación fundamental existente entre lo informal y lo formal en términos de su racionalidad y razón de ser sistémica. No concibe a lo formal e informal simplemente como sectores sino como relaciones de producción y especialización que se van (re)estructurando bajo una variedad de formas y espacios.

Diversos autores como Rakowski [1994] han diferenciado dos escuelas en la tradición estructuralista. Una que concibe la informalidad como resultado de una oferta de trabajo excedentaria y como una estrategia de hogares para enfrentar la pobreza y el desempleo. No le brinda atención a las relaciones existentes entre la economía informal y la formal. Sus orígenes se remontan a los primeros trabajos de la OIT. La visión estructuralista más convencional es descrita por el informe PIT-OIT [2001] en los siguientes términos:

“El objetivo económico de la empresa informal sería la sobrevivencia del individuo y de su familia, en contraste con el objetivo de la empresa capitalista que sería la acumulación de beneficios. Este enfoque estructuralista presenta a la informalidad como una alternativa frente a la falta de posibilidades de la economía. El desempleo abierto, así como el subempleo son factores determinantes de la pobreza, de la marginalidad en su expresión urbana y del aumento de la desigualdad social. ... las actividades típicamente capitalistas, al mismo tiempo que crean una configuración para otras actividades formales, están creando espacios económicos que pueden ser ocupados por pequeños productores y por trabajadores autónomos. El espacio informal aparece como subordinado a los movimientos de producción formal y de esta forma nacen, se desarrollan y desaparecen”.

Esta escuela argumenta que el crecimiento económico en el caso de la informalidad de supervivencia, en particular el trabajo por cuenta propia,

“aunque favorezca las condiciones de funcionamiento de los pequeños negocios, es insuficiente y alcanza de forma diferente a los productores y a las actividades. Este hecho puede implicar el deterioro de las condiciones de vida de ciertos estratos. Esa es una de las razones que justifican la ejecución de una política pública específica para la promoción económica de estos grupos, a lo que se agrega que una inserción más favorable y estable en los mercados podría generar

una conducta ciudadana a través de la observancia de las diferentes normas” [Cacciamali 2000].

Una segunda escuela brinda especial atención al papel de la economía informal, a las formas en que está integrada con la economía formal y a las relaciones de producción, unidades productivas y vinculaciones con la economía local, nacional e internacional. Se aparta drásticamente de la concepción dualista. Algunos de sus exponentes han sido, entre otros, Portes y Castells.

Esta escuela resalta la coexistencia de relaciones de producción (más que sectores) con dinámicas distintas de acumulación, producción y crecimiento y le asignan a lo formal el papel de especie de enclave que lidera el crecimiento. Se trata de una heterogeneidad estructural entre un conjunto de relaciones productivas moderno y competitivo con moderada capacidad de generación de empleo y otro atrasado de baja productividad con alta intensidad de mano de obra. Según esta escuela, la apertura y la reforma estructural (liberalización, desregulación, privatización) experimentadas por países en desarrollo como los latinoamericanos no solo no han revertido esta heterogeneidad sino incluso la han agravado.

Esta heterogeneidad se expresa en una exclusión, marginación y discriminación de amplios grupos poblacionales, que aparte de restringir la demanda efectiva interna (con una pobreza extensiva) y afectar la productividad media de la economía, limita el crecimiento económico en su conjunto. Ello es especialmente preocupante en la medida en que países como los latinoamericanos observaban a finales de los noventa que la productividad del trabajo en el sector informal era tan solo el 20% de la del sector formal y que el sector informal concentraba alrededor de la mitad del empleo total. En consecuencia, como lo señalan Cimoli *et al.* [2006], en contraposición a

“las políticas de flexibilización y legalización ortodoxas, (los estructuralistas) son partidarios de aplicar políticas industriales y de producción que fomenten el cambio estructural y la absorción de mano de obra por el sector formal para acelerar el crecimiento de la economía”. A lo que agregan, “que además de la estabilidad macroeconómica y la capacitación de la mano de obra, ... se requiere primero, que el cambio estructural es decisivo para fomentar el crecimiento de la producción, de la productividad y a la vez del empleo; y segundo, que una mejora en el patrón de especialización internacional y un avance hacia una participación “de calidad” en el comercio internacional, en términos de sectores, industrias y productos, son necesarios para reducir la informalidad. ... ”.

En general, para la visión estructuralista no basta con la desregulación y eliminación de barreras para avanzar a la formalización de la economía sino que se requiere de otro conjunto de políticas implantadas por un Estado más especializado, eficaz

pero restringido para mejorar las condiciones de la economía informal. En efecto, como lo señalan Centeno y Portes [2003], las prescripciones de política para afrontar el problema de la informalidad en países en desarrollo se orientaría hacia la búsqueda de un menor pero mejor Estado, aunque, a diferencia de la prescripción neoliberal del Consenso de Washington, la visión estructuralista propugna por un Estado menos regulador con mayor capacidad de gestión para el ejercicio de las responsabilidades que asuma y ejecutor de un programa viable de protección social para los sectores pobres, infraestructura básica y apoyo a sectores económicos estratégicos.

Ahora bien, una variante de la escuela estructuralista privilegia el papel del Estado

“en la regulación de las relaciones desiguales entre las empresas grandes y los productores informales subordinados: pregona la regulación de las relaciones comerciales en el caso de los productores informales y la regulación de las relaciones laborales en el caso de los trabajadores informales a salario” [Chen 2006].

Antes de abordar la visión regulacionista, vale mencionar que uno de los puntos de vista más radicales sobre la razón de ser y el lugar social de la informalidad en el capitalismo actual, que podría circunscribirse más en la visión estructuralista que en la regulacionista, lo ha expresado de manera sucinta el politólogo Altvater [2005]:

“En la actualidad, el fin del proletariado no sólo se analiza en forma teórica, sino que está a la vista en todo el mundo: se lo ve claramente en el sector informal, en la precarización del trabajo, en el trabajo en negro. Tenemos que partir de la base de que el fin del proletariado hoy no supone una nueva forma de redistribución entre el tiempo de trabajo y el tiempo libre, el trabajo autónomo y el heterónimo —como sostenía Gorz—, sino que las nuevas formas de organización no son para nada emancipatorias, porque las personas desarrollan las “técnicas del sí mismo” adaptándose a las condiciones impuestas desde afuera. Hasta los sindicatos de todo el mundo están en crisis porque no encuentran la forma de organizar al sector informal. La informalidad es la solución regresiva a la crisis. La utopía es la solución progresiva: una economía solidaria y sustentable ...”.

Visión regulacionista

La visión regulacionista se centra más en el mercado de trabajo que en los procesos de producción capitalista como lo privilegia la visión estructuralista, y enfatiza en la existencia o no de regulación estatal.

La escuela ortodoxa de esta visión argumenta que la informalidad es debida a un exceso de intervención estatal y de reglamentación que hacen oneroso pertenecer

al sector formal [De Soto 1986]. Así mismo, se resalta la contribución potencial de los agentes informales en el crecimiento económico si se avanzara en la legalización y normalización de su actividad, a pesar de no contextualizar la informalidad debidamente.

Infortunadamente esta escuela no analiza las relaciones y encadenamientos existentes entre lo formal y lo informal, ni la precariedad de amplios espectros de lo informal, ni tampoco la problemática productiva, tecnológica y competitiva de lo informal en un mundo globalizado, por lo que su prescripción resulta por demás limitada y simplista.

Otra escuela de esta visión destaca cómo lo informal predominante en el mundo de hoy no es únicamente la existencia de actividades de sobrevivencia, la producción e intercambio de pequeñas unidades, sino que se trataría de manera decisiva de un proceso de generación de ingreso caracterizada por su no regulación por instituciones sociales en un contexto legal y social [Portes 1996].

Su prescripción consiste en el desmonte hasta donde sea posible y conveniente de regulaciones estatales y barreras de acceso en los diferentes mercados como premisa ineludible para eliminar las condiciones propicias a la reproducción de la informalidad en condiciones de baja productividad y mala calidad del trabajo.

Ante las diferencias entre estas visiones alternativas sobre el papel del Estado y la informalidad, vale recordar otros factores no considerados de índole social, institucional y organizativo que influyen de manera decisiva en la eficacia de políticas gubernamentales, como lo hacen Portes y Haller [2004]:

“En resumen, la paradoja básica del control del Estado es que un mayor nivel de regulación oficial de la actividad económica no contribuye necesariamente a reducir la economía informal sino que la puede ampliar, pues genera oportunidades para violar las normas en forma redituable. Sin embargo, el grado en que se aprovechan esas oportunidades varía con el alcance de los controles que se intenta imponer, la eficacia del aparato del Estado y el poder de respuesta de la sociedad para resistir o soslayar las normas oficiales. Un corolario de esta conclusión es que los esfuerzos de los Estados fuertes por aplastar todo rastro de actividad económica no regulada pocas veces logran su objetivo ya que activan sistemáticamente las fuentes latentes de solidaridad de la población, produciendo resultados opuestos a los buscados”.

En estas circunstancias es clara la necesidad de analizar no solo el entorno económico, sino también, y de manera fundamental, los ambientes político, institucional y cultural a la hora de hacer prescripciones de política pública para abordar el fenómeno estructural de la informalidad en países en desarrollo.

TIPIFICACIÓN MODERNA DE FORMAS DE INFORMALIDAD

Con el avance del proceso de globalización y la apertura y reforma estructural de los países en desarrollo (como América Latina) bajo el modelo neoliberal del Consenso de Washington, impulsado por los organismos multilaterales y gobiernos de países industrializados, se ha experimentado una recomposición y diversificación de las formas de informalidad y de su papel en los procesos de acumulación, crecimiento y empleo en las economías.

Es posible plantear algunas tipologías básicas de la informalidad prevaleciente en esta etapa en países en desarrollo. Una de ellas ha sido propuesta por Portes y Haller [2004] quienes clasifican funcionalmente las actividades informales según sus objetivos. En primer lugar, las actividades que buscan atender

“la supervivencia de una persona o de un hogar a través de la producción directa con fines de subsistencia o de la mera venta de bienes y servicios en el mercado. ... En segundo lugar, las orientadas a mejorar la flexibilidad de la gestión y reducir los costos laborales de las empresas del sector formal a través de la contratación “fuera de plantilla” y la subcontratación de empresarios informales. En tercer lugar, ... las organizadas por pequeñas empresas con el objeto de acumular capital, aprovechando las relaciones de solidaridad que puedan existir entre ellas, la mayor flexibilidad y los menores costos”. Estos tres tipos se denominan, respectivamente, economías informales de supervivencia, explotación dependiente y crecimiento [Portes, Castells y Benton 1989].

Otra tipología puede ser planteada con base en el planteamiento de Pérez Sáinz [1995], a saber:

- **Informalidad de subsistencia.** Está constituida por actividades realizadas con bajos niveles de productividad y en precarias condiciones laborales (remuneraciones modestas, sin ninguna prestación social ni relación contractual para los trabajadores), con poca o ninguna separación entre el capital y el trabajo, que incorporan a un amplio porcentaje de la población con menores recursos y que no han podido insertarse al mercado laboral por ser un fuerza de trabajo estructuralmente excedentaria o que no han logrado integrarse al nuevo modelo de acumulación y proceso de trabajo con la globalización por no contar con las calificaciones y aptitudes requeridas. Por ello el rasgo distintivo de esta informalidad es la profunda exclusión social y pobreza experimentadas por la gran población que no encuentra alternativa diferente que la búsqueda de supervivencia por esta vía.

- *Informalidad funcional por la flexibilización y deslocalización de los procesos de trabajo con el modelo post fordista y la globalización.* Ante la revolución informática, el cambio técnico y la globalización, entre otros factores predominantes, se ha experimentado un proceso de glocalización consistente en la deslocalización y desplazamiento funcional de actividades y sectores de la producción, sistematización, comercialización y distribución a nivel cada vez más global con miras a aumentar la rentabilidad del capital predominante internacional, a través del abaratamiento y eficacia en la provisión de insumos, materias primas procesadas y bienes intermedios y servicios por medio de la subcontratación con empresas y unidades abastecedoras, inclusive informales, en diferentes países y espacios territoriales. Una condición determinante de la glocalización es la existencia de diferencias salariales y prestacionales entre países alrededor del mundo que permitan el aprovechamiento de márgenes salario-efectivo con la flexibilización del proceso de trabajo a través de territorios nacionales y locales.

Ahora bien, la vinculación productiva de las unidades abastecedoras dependerá tanto del tipo de relación con sus empresas contratantes como del carácter nacional, exportador o no, o transnacional de estas últimas. Si las relaciones son institucionalizadas y de tipo horizontal, según Pérez Sáinz [1995], *“se puede pensar que se impondría una dinámica acumulativa sostenida de los establecimientos proveedores o subcontratados, tanto informales como no. Por el contrario, si los nexos son verticales, el dinamismo puede ser meramente espurio”*.

- *Informalidad cooperativa mediante la aglomeración de pequeñas empresas dinámicas.* Modalidad socio-territorialidad globalizada que no es producto de la acción de firmas transnacionales y/o de las políticas estatales, sino de una comunidad que ha logrado estructurar su economía local en torno a una cierta aglomeración de establecimientos pequeños dedicados a una actividad globalizada [Sojo y Pérez 2002], especialmente en ciertos nichos de mercado y con el desarrollo de formas locales de cooperación. Ejemplos frecuentemente mencionados de este tipo de informalidad en países en desarrollo se relacionan con actividades de maquila, informática, servicios de salud y turismo. En estos casos resulta más probable la configuración de condiciones propicias para la creación de una dinámica acumulativa con una mejora de calidad de trabajo e ingresos.

Como lo señala Pérez Sáinz [1995]: *“La consolidación de aglomeraciones de pequeñas empresas tiene mucho que ver con la movilización de capital social. Es decir, en este caso se plantea con claridad la problemática de la incrustación de las relaciones mercantiles en contextos socioculturales”*.

Un instrumento analítico útil para identificar diferentes segmentos de la economía informal e indagar su papel y lugar en los procesos de trabajo y acumulación a escala local, nacional e internacional es la denominada *cadena global de valor (global value chain)*: una red de procesos de producción y trabajo cuyo resultado final es la obtención de un bien terminado [Hopkins y Wallerstein 1986; Carr y Chen 2004]).

Este instrumento sirve para avanzar en el entendimiento de las condiciones y dinámicas entre las economías formal e informal, el lugar de la economía informal y su potencial en los procesos de producción y trabajo según etapas o eslabones de la cadena productiva global, las formas de organización del trabajo informal y los impactos de la relocalización/especialización en el trabajo e ingresos de la economía informal, las modalidades de coordinación entre lo formal e informal en lo local e internacional y el papel de los agentes económicos líderes en la organización y renovación de las cadenas productivas globales, los esquemas institucionales de coordinación y las políticas públicas: regulatorias y sociales de los Estados a nivel local y nacional [Skinner 2002].

EN TORNO A LA RACIONALIDAD DE LA INFORMALIDAD

Uno de los temas de discusión sobre la informalidad consiste en la racionalidad de los trabajadores, los cuenta propia y los pequeños emprendedores para laborar y desarrollar actividades en el sector informal. Bajo la óptica tradicional del dualismo la existencia de un mercado laboral segmentado genera la informalidad. Sin embargo, estudios desde diversas disciplinas como la sociológica y antropológica aparte de la económica, muestran con cierto sustento que una buena parte de los trabajadores informales deciden por sí mismos por el autoempleo y la informalidad ante las condiciones vigentes en el mercado de trabajo, y que solo se enrolan al sector formal en la medida en que reciben una remuneración suficiente que hacen dicha movilidad suficientemente atractiva. Así, entonces, la informalidad reproduce la segmentación del mercado y no viceversa como lo pregona la óptica dualista.

Autores diversos han argumentado varias razones para que los trabajadores renuncien a los beneficios del sector formal.

“Primero los microempresarios pueden no ser fundamentalmente diferentes a sus contrapartes en el mundo desarrollado quienes asumen por su propia cuenta el aseguramiento médico o el ahorro pensional... Segundo, en un mercado con salarios flexibles el costo de los beneficios cubiertos por el empleador es traspasado, al menos parcialmente, a los trabajadores a través de salarios menores. Si los trabajadores no valoran los beneficios (futuros y en especie) tanto como la caída en salarios, preferirán trabajar en el sector no regulado en el que la

remuneración es enteramente monetaria. Tercero, la misma legislación que busca inducir rigideces en el mercado laboral, de hecho estimula la movilidad laboral e incentiva a los trabajadores a dejar el empleo asalariado” [Maloney 2003].

Aparte de que los trabajadores informales consideran muy incierta la realización efectiva de su protección social en el futuro y, por lo tanto, le asignan un bajo valor monetario (en términos de valor presente), también ponderan particularmente los costos que les inflige una regulación estricta del mercado de trabajo, resaltan los ingresos previsible del autoempleo o de convertirse eventualmente en microempresarios y en muchas ocasiones perciben que los beneficios de desarrollar actividades informales son mayores que los costos y penalidades susceptibles de incurrir en caso de ser penalizados por violar las normas y regulaciones estatales [Henley *et al.* 2006].

De otra parte, como lo señala Itzigsohn [2004],

“las economías de mercado existentes en la práctica son formaciones sociales afectadas por diferencias de poder. La viabilidad de las empresas informales y economías locales y regionales depende en gran medida de la presencia de relaciones de confianza y cooperación que puedan contrabalancear los campos de juego (competencia) distorsionados, generados por los diferenciales de poder en los mercados. ... (En este sentido), muchos de los entornos informales no han sido resultado de la falla del mercado laboral para absorber la mano de obra disponible, sino el resultado de diversas formas de organización de la producción y el mercadeo bajo el capitalismo periférico. Las actividades informales no son externas (o ajenas) sino internas al proceso de acumulación capitalista (en países en desarrollo como América Latina)”.

En este contexto, las pequeñas firmas se soportan en redes sociales de familia o de vecindario que les facilita el cumplimiento de compromisos, les ayuda a cubrir riesgos y les evita elevados costos al pertenecer al sector formal. Los recursos económicos se conducen a través de relaciones informales sin la mediación de compromisos contractuales formales, siendo la denominada sanción social la sanción más efectiva a los transgresores de la confianza mutua: consistente en la exclusión de los infractores del circuito informal.

Sin embargo, en la medida en que crecen y acumulan capital, requieren perfeccionar un entramado de relaciones de cooperación y confianza con otros agentes tanto informales como formales para reducir el riesgo y sobrecostos gravosos para alcanzar niveles adecuados de competitividad, lo que se expresa con un enriquecimiento del capital social/institucional a partir de lo local a lo nacional e incluso a lo internacional en segmentos con algún grado de inserción con la economía internacional.

De no poder avanzarse adecuadamente en esta dirección, se verían precisados a acudir a la provisión de un aseguramiento más formal de sus derechos de propiedad, del cumplimiento de contratos y de acceso a tecnología, crédito y otros servicios provistos por la economía formal: es decir, se tiende a observar la tendencia a su formalización. Como lo afirma Maloney [2003], en este tipo de empresas o negocios pequeños no hay nada patológico con la informalidad y su “*existencia no está relacionada (necesariamente) con el dualismo del mercado de trabajo o con distorsiones en mercado de crédito. ... sino con la decisión de trabajadores de arriesgarse como empresarios sin involucrarse en instituciones formales al menos hasta que crezcan*”.

Sobra resaltar que la racionalidad varía sustancialmente según el tipo y segmento de informalidad: una es la de los autoempleados y los cuenta propia que trabajan en la informalidad para buscar cotidianamente su subsistencia y la de sus familias; otra es la de los pequeños empresarios informales que han desarrollado un conjunto de relaciones de confianza con sus proveedores y otros agentes económicos incluso de la economía formal y que operan para el mercado local, para quienes no les resulta rentable formalizarse, al menos hasta que no logren consolidarse y ampliar su ámbito de operaciones cuando ya el riesgo de no cumplir con las regulaciones y de no contar con resguardo legal para su propiedad ni para los compromisos contractuales con sus contrapartes, la ineficiencia de no modernizar el manejo administrativo y contable, la falta de acceso a canales formales suministradores de crédito y de tecnología y el no contar con ninguna seguridad social, superen los costos que les implicaría la formalización de sus negocios (por el pago de prestaciones y seguridad, impuestos, etc.); y otra muy diferente la de empresas informales que conforman una especie de aglomerado cooperativo alrededor de la producción de bienes y servicios para unos nichos especializados del mercado internacional bajo la modalidad de subcontratación o *outsourcing* con empresas nacionales e internacionales, que han ido modernizando sus procesos de producción y trabajo, cuentan con un razonable nivel organizativo y prevén perspectivas favorables de evolución, por lo que ya estarían percibiendo la conveniencia de su próximo ingreso a la economía formal, todavía más en la medida en que hubieren políticas públicas y condiciones que facilitaran su acceso a los mercados formales de crédito, tecnología, etc.

EL PAPEL Y RAZÓN DE SER DE LA POLÍTICA PÚBLICA

De acuerdo con las visiones tradicionales sobre informalidad, las prescripciones de política pública oscilarían entre: a. una posición extrema defensora de la necesidad de combatir a los trabajadores y empresarios informales hasta conseguir su abandono o su irrestricta formalización acorde con la regulación estatal establecida; b. a

otras intermedias que consideran a los trabajadores informales, los cuenta propia o los pequeños empresarios de subsistencia como grupo socialmente vulnerable que amerita ser beneficiario de políticas sociales o las que pregonan por la desregulación gubernamental para los pequeños empresarios informales con miras a liberar su creatividad y su potencial como generador de riqueza y empleo, y c. hasta la más permisiva que relleva el papel de la economía informal como un mecanismo idóneo para enfrentar la crisis y el estancamiento económico [Chen 2006].

Con respecto a las posiciones intermedias vale la pena mencionar la *desregulacionista* y la *social*.

- La *desregulacionista* pregona que ante la necesidad de reducir los riesgos de los agentes económicos en la informalidad se debe desmontar la mayor cantidad de regulaciones y medidas administrativas por parte del Estado como requisito para favorecer procesos de formalización de al menos un amplio espectro de la economía informal.

En contraste con esta posición, existen otros enfoques como el conocido “manejo del riesgo social” que argumentan que en la medida en que se pueda manejar efectivamente el riesgo, pueden generarse y materializarse importantes oportunidades de negocio y actividad productiva. Bajo esta perspectiva, como lo afirman Blunch *et al.* [2001],

“los gobiernos deben enfocarse en desarrollar estrategias efectivas de manejo del riesgo para permitirle desarrollar su potencial al sector informal. Si bien muchos gobiernos han empezado a reconocer la importancia de tal enfoque, queda mucho camino por recorrer para desarrollar respuestas de política apropiadas para el sector informal”.

- La *posición social* aduce que los trabajadores y pequeños empresarios informales “al no estar registrados no tienen acceso a los beneficios garantizados por el derecho social y no componen el cuerpo colectivo” [Cacciamali 2000]. Razón por la cual, argumentan diversos autores como Tokman [2001], se ha de *“adoptar una visión novedosa de modernización, que va más allá de la formalización simple, como es la construcción de una ciudadanía económica y social para los agentes involucrados en la informalidad (...) una dimensión adicional, la de los derechos, y una orientación diferente, la de constituir ciudadanía económica, a las estrategias de apoyo productivo al sector informal vigentes en muchos de los países...”.*

Se parte del convencimiento que la informalidad de subsistencia (compuesta especialmente por unidades familiares pobres) ha de ser sujeta de políticas contra la pobreza (con la provisión de servicios sociales básicos y otras prestaciones como acceso a crédito y capacitación, por ejemplo) antes que de

medidas modernizadoras/ formalizadoras, debido a que sus bajos niveles de productividad, precarias condiciones laborales y escasos ingresos les impide convertirse en agentes económicos formales observadores de regulaciones y normas gubernamentales.

Para el caso de otros segmentos de la economía informal se considera que su incorporación a la formalidad puede generar una conducta ciudadana con el cumplimiento de obligaciones y normas en diversos campos como el laboral (observancia de la protección de los derechos de los trabajadores que corresponden al comportamiento empresarial ciudadano), el fiscal (cumplimiento de las obligaciones tributarias conducente al levantamiento de información contable del negocio y, por ende, al ejercicio de la ciudadanía empresarial), el de titularidad de propiedad (constitución de personería jurídica de empresas informales, específicamente fami- y microempresas, que les legitima como ciudadanos empresarios sujeto de crédito y de una diversidad de ofertas institucionales como la capacitación empresarial) [Tokman 2001].

El carácter ciudadano de los agentes ingresados a la formalidad, al menos en principio, les habilitaría para poder aprovechar la institucionalidad existente para el mejoramiento de su productividad, eficiencia e ingresos en la medida en que además de la asunción de nuevos comportamientos, adopción de nuevas prácticas y reducción de riesgos, puedan acceder a recursos crediticios, capacitación, tecnología y asesoramiento empresarial, entre otros. Pero en países en desarrollo el acceso a este tipo de mercados no está garantizado para amplios grupos poblacionales como los informales y en proceso de formalización, por lo que se requiere contar complementariamente con el concurso de políticas públicas para corregir distorsiones y fallas de mercado que segmentan las posibilidades y costos de acceso entre agentes económicos y en desmedro de los mas desaventajados.

Por último, no debe dejar de mencionarse la prescripción de origen estructuralista para el caso de países en desarrollo que sostiene la necesidad inaplazable, incluso por más de que se adopten terapias como las recién mencionadas, de la aplicación de políticas públicas para contribuir a una mejora en la calidad del patrón de especialización internacional como condición para alcanzar mayores niveles de crecimiento y acumulación de riqueza en una perspectiva perdurable, lo que, al fin de cuentas, propiciaría una reducción creativa de la informalidad.

ANÁLISIS EMPÍRICO DEL TAMAÑO Y TIPOLOGÍA DE LA INFORMALIDAD

Aparte de los problemas conceptuales y prácticos para propósitos de estimación del tamaño, importancia y especialización del sector informal se requiere acudir a definiciones operativas de carácter empírico. Entre otras son de mencionar algunas como:

Definición por unidades productivas/actividades:

Operacionalmente se define informalidad según las unidades encargadas de la producción de bienes y servicios con el objetivo fundamental de generar empleo e ingreso a las personas involucradas. En este caso las relaciones de trabajo no se basan en relaciones contractuales formales sino en arreglos casuales de confianza.

Se diferencian dos tipos de unidades: empresas familiares con trabajadores independientes y trabajadores cuenta propia, trabajadores miembros de la familia, sin empleados permanentes, con poca o ninguna separación entre el capital y el trabajo; y microempresas con menos de 5 o 10 empleados, según el contexto, no registradas oficialmente.

Esta definición operacional es compatible con el sistema de cuentas nacionales y corresponde a la acepción institucionalizada por la Conferencia Internacional de Expertos en Estadísticas Laborales en 1993.

En efecto, esta Conferencia adoptó una definición con propósitos empíricos basada en unidades de producción antes que en relaciones de empleo:

“Unidades dedicadas a la producción de bienes y servicios con el objetivo básico de generar empleo e ingresos a las personas involucradas. Estas unidades operan con un bajo modesto nivel de organización, con poca o ninguna división del trabajo y a pequeña escala. Las relaciones laborales están basadas en trabajo casual y en relaciones sociales en lugar de arreglos contractuales con garantías formales”.

Definición por categorías de empleo:

La economía informal es definida según la categoría de empleo reproducido. Se define el empleo informal como aquel empleo que no es formal: es decir, que no cuenta con un contrato laboral contractual o que no está amparado por seguridad social o que está vinculado a empresas menores de cierto tamaño.

En efecto, el empleo es considerado como formal/informal de acuerdo con el estatus del contrato, con la vigencia de protección social y con tipo de unidad/actividad, así:

- *Estatus del contrato laboral:* Un trabajador es considerado como formal si cuenta con contrato de trabajo, así no sea en su principal actividad pero sí en una actividad secundaria que realice durante parte de su tiempo laboral.
- *Estatus de seguridad social:* Un trabajador es considerado como formal si se encuentra al día con sus contribuciones a la seguridad social por cuenta de alguna de sus actividades laborales.
- *Formalidad de la actividad:* Un trabajador es clasificado como formal si está empleado en una empresa o establecimiento de cierto tamaño (por ejemplo, de más de cinco o diez trabajadores) o si siendo auto-empleado labora en una ocupación considerada “creativa y técnico-administrativa”, con una cierta separación entre el capital y el trabajo [Henley *et al.* 2006].

Las categorías básicas de informalidad según empleo son: autoempleo (por ejemplo: trabajadores por cuenta propia, trabajadores miembros de familia no remunerados); trabajo asalariado (por ejemplo: empleados de empresas informales, trabajadores temporales y de tiempo parcial, trabajadores no registrados); empleador (dueños de empresas informales) [Becker 2004].

Definición por ingreso y empleo potencial:

Ante la heterogeneidad de la economía informal en términos de capital, tecnología, productividad e ingresos, que va desde el grupo de vendedores ambulantes, recolectores y recicladores de desechos y empleados(as) de servicio doméstico hasta empresas modernas de pequeña escala en sectores manufactureros y de servicios, conviene complementar las anteriores definiciones con una que permita captar los diferentes segmentos de unidades/actividades según su capacidad potencial para generar ingresos, empleo y crecimiento económico.

Como lo propone Becker [2004], es posible clasificar segmentos de la economía informal como los siguientes:

- *Empresas informales con un elevado potencial para generar ganancias y riqueza,* generalmente relacionados con sectores organizados a nivel nacional e internacional (este segmento correspondería al denominado por Pérez [1995] como *informalidad cooperativa mediante la aglomeración de pequeñas empresas dinámicas*).

- *Individuos que dedican parte de su tiempo a actividades informales* pero que laboran formalmente en otras actividades, siendo las informales de muy diverso potencial: unas dinámicas con perspectivas de modernización (como servicios de turismo] y otras marginales y en retroceso productivo (como servicios de albañilería).
- *Individuos u hogares que desarrollan actividades informales* para su supervivencia tomando provecho de su único activo: la fuerza de trabajo. Este segmento de la población trabajadora se caracteriza por su gran vulnerabilidad y su exclusión social.

Esta tipología de segmentos de la economía informal puede ser enriquecida por la identificación del lugar desempeñado por cada uno de ellos en las “cadenas globales de valor”: es decir, su espacialidad y especialización territorial, su relacionamiento y formas de coordinación con la economía formal, la institucionalidad y ambiente regulatorio, etc.

De acuerdo con algunas investigaciones como la de Henley *et al.* [2006] para Brasil y otras en países como México, se han encontrado diferencias importantes en el perfil socioeconómico de los trabajadores informales según la definición adoptada de informalidad, por ejemplo en términos de nivel educativo, tipo de ocupación, estructura familiar. De ahí la necesidad de profundizar en la comprensión y caracterización de la informalidad en la práctica real.

Al fin de cuentas, uno de los requerimientos consiste indudablemente en analizar de manera integral y comprensiva los rasgos distintivos de la economía informal, privilegiando la diferenciación característica entre segmentos/clases de informalidad según proceso de trabajo, actividad, especialidad e inserción territorial (a nivel local, nacional e internacional), a través de la evaluación empírica de las definiciones operativas según cada uno de los criterios clasificatorios seleccionados (como unidad/actividad, categoría empleo, segmento ingreso potencial).

A MANERA DE REFLEXIÓN ANALÍTICA

Con la evolución tecnológica, la relocalización y especialización de los procesos de producción y trabajo, la irrupción de un nuevo modelo de producción capitalista –el modelo post fordista– y la globalización, se han ido transformando e innovando las relaciones de trabajo a escala cada vez más global con serias implicaciones en la configuración espacio-territorial de la producción y acumulación de capital bajo modalidades novedosas de interacción entre agentes y unidades productivas a los niveles local, nacional e internacional.

La relocalización está influida de manera determinante por factores como la existencia de diferencias salario-efectivo (es decir, de salarios relativos a productividad) entre países suficientes como para que su aprovechamiento le permita alcanzar mejores niveles de rentabilidad al capital internacional.

En este proceso la economía informal va adquiriendo nuevos roles a la vez que se va complejizando y profundizando su heterogeneidad entre actividades y tipos de trabajo. Su espectro va desde la informalidad de subsistencia hasta la informalidad de conglomerados productivos con algún grado de inserción internacional de índole tanto empresarial como comercial. La complejidad y dinámica de la informalidad varía entre países, en particular entre desarrollados y no desarrollados.

La informalidad de subsistencia ha sido y continúa siendo uno de los rasgos distintivos de economías en países en desarrollo: sobresale su importancia en términos de población involucrada y de generación de ingresos para los hogares más desfavorecidos. Esta informalidad resulta paradójicamente funcional a los intereses de algunos grupos e intereses, tanto privados como gubernamentales, por su impacto (a la baja) en los salarios de la economía formal y el costo de vida, por su cubrimiento de un amplio espectro de la población pobre en edad de trabajar para realizar actividades aunque en precarias condiciones laborales, deficiente productividad e ingresos modestos.

La informalidad de pequeñas empresas tradicionales que se vinculan con sus proveedores y otros agentes económicos incluso de la economía formal a través de relaciones de confianza, que operan preferentemente para el mercado local con un cierto carácter “autocentrado” en la producción informal de bienes y servicios de baja complejidad tecnológica: intensivas en mano de obra y escasa productividad, y que no logran sino una moderada rentabilidad económica con el agravante de estar sujetas a elevados riesgos e inestabilidad. Este es el otro segmento de la economía informal que predomina en el caso de países de menor desarrollo como buen número de los latinoamericanos.

La informalidad de pequeñas empresas en transición que avanzan en su modernización con mejoras en productividad, organización del trabajo y eficiencia administrativa, que han ido especializándose en líneas de producción más dinámicas a nivel del mercado local y también internacional (incluso como proveedores de firmas transnacionales, por ejemplo) y que, en consecuencia, están en proceso de insertarse de manera funcional al proceso de relocalización del trabajo. Se encuentran, por lo general, en proceso de formalización de amplios espectros de su gestión empresarial con una mayor estabilidad y mucha menor precariedad que las tradicionales de carácter eminentemente local.

La informalidad de conglomerados de pequeñas empresas especializadas alrededor de nichos dinámicos de mercado a escala internacional, sustentados en novedosas

formas de coordinación y una adecuada modernización productiva consecuente con adecuados niveles de competitividad, la cual ha venido adquiriendo importancia en aquellos países de ingreso medio que avanzan con algún éxito en la configuración de plataformas productoras y exportadoras de cierto tipo de bienes y servicios.

Ante estas circunstancias, no es de extrañar, entonces, la diferenciación entre segmentos de la economía informal en términos de su racionalidad, su papel y su importancia para la generación de empleo, la creación de riqueza y su distribución entre grupos sociales, la acumulación de capital y el crecimiento en una perspectiva perdurable.

Como tampoco ha de desconocerse la necesidad de distinguir las diversas “razones de ser” para la implantación de políticas públicas diferenciales respecto a segmentos característicos de la economía informal, que trascienden la mera diversidad de prescripciones de política según visiones teóricas alternativas, y cuyo objeto de acción debe corresponder a los rasgos distintivos en términos de precariedad, productividad y competitividad, inserción productiva, potencialidad y, en fin, modernidad de las empresas representativas de cada segmento de la informalidad.

Políticas públicas que podrían ir: *a.* desde unas de naturaleza estrictamente de protección social y pobreza para el segmento de la subsistencia que acoge precariamente a una porción sustancial de la población pobre; *b.* a otras orientadas a corregir distorsiones y fallas de mercado que restringen las posibilidades e incrementan los costos de acceso a agentes económicos informales como en el caso del mercado crediticio y de tecnología, con miras a propiciar la competitividad y la formalización de pequeñas empresas (consecuente con la aplicación de la legislación social para sus trabajadores, entre otras obligaciones ciudadanas), especialmente aquellas en transición y las tradicionales promisorias; *c.* a algunas propiamente relacionadas con el patrón de especialización y de inserción internacional de empresas informales innovadoras con vinculaciones en el exterior, y su conversión al pleno ejercicio de una verdadera ciudadanía empresarial con los derechos y obligaciones societales que ello les implica.

Ante la decisiva importancia de la problemática de la informalidad para el desarrollo de países de ingreso bajo y medio, resulta fundamental progresar en diagnósticos, prescripciones de política, evaluaciones empíricas sobre el tamaño y la segmentación, y estudios de caso, como requisito para contribuir a que la informalidad deje de ser obstáculo para convertirse en oportunidad al mejoramiento de la calidad de vida de amplios grupos poblacionales y el crecimiento sustentable de buen número de países del Tercer Mundo. Este reto es especialmente auspicioso en medio del proceso de globalización vigente en el mundo de hoy.

EVIDENCIA EMPÍRICA A PROPÓSITO DEL CASO DE BOGOTÁ Y COLOMBIA

La primera y tercera subsecciones se sustentan en dos artículos de Adriana Rodríguez Castillo: “*Empleo informal en Bogotá, D. C.*”, Revista de Desarrollo Social de Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital, 2006 y “*El derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias*”, Planeta Paz (próximo a publicar en un libro sobre el mercado de trabajo en Colombia), y utilizan además información de la Encuesta 1-2-3 sobre el sector informal en 13 ciudades colombianas (incluida Bogotá D.C.), realizada por el DANE en 2001 y procesada especialmente para la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital. A su turno, la segunda subsección se elabora con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 del DANE para Bogotá D.C..

Calidad de empleo como indicador de informalidad en Colombia (2003)

Una primera caracterización de la informalidad en Colombia se relaciona con las condiciones de trabajo y la observancia de la legislación laboral y social en el país: afiliación al sistema de seguridad social, cumplimiento del salario mínimo y del límite razonable de horas de trabajo.

- **Calidad y grado informalidad:** La informalidad es tan importante en el país que en el año 2003 algo más de la mitad de los trabajadores en cabeceras municipales laboraba en empleos que no satisfacían más de tres de los cinco criterios clasificatorios de calidad, por lo que podrían considerarse como empleos con cierto carácter de informalidad. La informalidad es aún más grave en las ramas de la agricultura y minas (con el 80% de su empleo de carácter informal), construcción (65% de informalidad) y comercio (60%), y menos aguda en los casos de manufactura (45%) y establecimientos financieros y actividades inmobiliarias (25%).
- **Calidad y nivel educativo:** Aunque la calidad promedio del empleo es baja, entre otras razones por el elevado grado de informalidad, es de mencionar que la calidad tiende a mejorar relativamente con el nivel de educación formal de los trabajadores ya que si bien apenas la mitad de los trabajadores con secundaria completa contaba con afiliación a seguridad social y cerca del 60% tenían un salario por hora superior al salario mínimo por hora, la calidad de su empleo era mejor que para el caso de los trabajadores sin educación (con un 20% y 10%, respectivamente) pero inferior que para el de los trabajadores con título universitario (85% y 97%). En efecto, la calidad promedio del empleo para los

asalariados con título universitario llegaba a ser 22 veces mejor que la de los que no tenían educación formal.

- **Calidad y tamaño empresas:** La calidad del empleo es significativamente peor en el caso de las empresas con menos de 10 trabajadores dado que solamente una de cada seis de las empresas con menos de 5 asalariados cumplía con los criterios de afiliación al sistema social y una de cada cuatro para las restantes (entre 6 y 10 asalariados). Sin embargo, resulta preocupante que incluso en el caso de las empresas grandes no se diera cumplimiento pleno a los criterios clasificatorios de empleos de calidad, al constatarse incumplimiento por parte de una de cada cuatro empresas con más de 50 empleados.
- **Informalidad de trabajadores independientes:** El grado de informalidad es todavía más alto y la calidad del empleo más precaria que el promedio en el caso de los trabajadores independientes, ante el hecho de que menos de la mitad que laboraba en cabeceras municipales lograba ingresos por hora mayores que el salario mínimo por hora y menos del 18% contaba con afiliación al régimen de pensiones y salud.

A lo anterior habría que agregar que la mayor ocupación urbana en la última década, consecuente con un aumento de su participación en la ocupación nacional total de 3,2 puntos porcentuales, se concentra especialmente en la mayor vinculación de trabajadores al mercado de trabajo bajo la modalidad de independientes (con un incremento de su participación en 4,1 puntos), trabajadores familiares (1,3 puntos), servicio doméstico (0,6 puntos) y patronos (0,6 puntos). Como lo señala Bonilla en el capítulo 4 de este libro, los primeros alimentan la economía del rebusque, los segundos no son remunerados y los terceros están sujetos a formas precarias de trabajo, lo que explica sus bajos ingresos, la baja productividad y la precariedad de sus condiciones de trabajo.

- **Hacia una caracterización básica de la informalidad según calidad del empleo:** Todo lo anterior sugiere que la informalidad es un rasgo de la economía colombiana más distintivo y generalizado que lo que pudiera pensarse en un primer momento, con un cubrimiento de más de la mitad de los trabajadores en el país, siendo más agudo en el caso tanto de empresas pequeñas y de trabajadores independientes, especialmente en ciertas actividades: la agricultura, minas y canteras, la construcción y el comercio, así como de trabajadores menores de 20 años de edad, con niveles inferiores al menos a la secundaria completa si no al nivel técnico, con posición ocupacional de jornalero, peón, comerciante (por

ejemplo, ambulante) o empleado(a) doméstico, asalariados de pequeñas empresas y en actividades como las recién mencionadas. Lo que resulta agravado por la extensión de la informalidad a lo largo del territorio nacional, siendo más aguda en algunas regiones como la región Pacífica y la Orinoquia, con el agravante de que resulta bastante generalizada en el sector rural del país.

Calidad de empleo e informalidad en Bogotá D. C. (2003)

- **Calidad y grado informalidad:** Con base en los datos de la ECV del DANE, la informalidad alcanzaba más del 40% de la población asalariada en Bogotá D. C. en el año 2003, medida por el cumplimiento de solamente tres o menos de los cinco criterios clasificatorios de la calidad del empleo. Además, apenas cerca del 65% de los asalariados contaba con contrato escrito de trabajo. Las ramas de actividad con mayor grado de informalidad son, en orden descendente: comercio (62%), construcción (61%), servicios comunales (50%), industria manufacturera (45%), en tanto que las distinguidas como de menor informalidad: minas y canteras (10%) y establecimientos financieros (5%).
- **Calidad y género:** La calidad del empleo es inferior, en promedio, para las mujeres en la medida en que un 52% de las asalariadas tenían trabajos que no cumplían con más de tres de los cinco criterios clasificatorios del empleo y en comparación con un 43% para el caso de los asalariados hombres. Además, más de un 30% de las trabajadoras recibían salarios inferiores al mínimo legal, porcentaje superior al de trabajadores hombres con cerca de un 18%.
- **Calidad y nivel educativo:** El grado de informalidad disminuye con el nivel de educación formal de los trabajadores, desde uno máximo de hasta el 75% para el caso de ninguna educación, al 61% para la primaria completa, al 40% para la secundaria completa, al 31% para el nivel universitario sin título, al 28% para el nivel técnico y al 9% para posgrado con título. Comportamiento estrictamente similar ocurre con la existencia de contrato escrito de trabajo al ascender entre el 25% para el caso de ninguna educación y hasta el 95% para el de posgrado con título.
- **Calidad, edad y experiencia laboral de los trabajadores:** El grado de informalidad y la calidad del empleo mejoran con la experiencia laboral y la edad de los trabajadores (excepto para experiencia y edad superiores a 41 y 56 años, respectivamente). Sobresale cómo más de la mitad de los trabajadores entre los 12 y 17 años de edad contaban con empleos que no satisfacían ninguna de las

condiciones clasificatorias y solamente en el 4% de los casos se observaban más de tres de los cinco criterios clasificatorios, en marcado contraste con el 5% y 67% para los trabajadores mayores a los 26 años de edad, respectivamente.

De manera semejante, uno de cada cinco trabajadores con menos de cinco años de experiencia laboraban en empleos que no observaban ninguno de los criterios clasificatorios y apenas en el 35% de los casos se cumplían con al menos cuatro de los cinco criterios, en comparación con el 4% y 67% para los trabajadores con experiencia superior a los 21 años, respectivamente.

- **Calidad y tamaño empresas:** La calidad del empleo es significativamente peor en el caso de las empresas con menos de 10 trabajadores dado que solamente uno de cada seis de los establecimientos con menos de 5 asalariados cumplía con más de tres de los cinco criterios de calificación, en tanto que 85 de cada 100 empresas con más 50 empleados satisfacían dicha condición. De cualquier forma, resulta preocupante que incluso en el caso de las empresas grandes no se diera cumplimiento pleno a los criterios clasificatorios de empleos de calidad, al constatarse incumplimiento por parte de una de cada seis empresas con más de 50 empleados.
- **Calidad y nivel de ingreso de los trabajadores:** La calidad del empleo mejora significativamente con el nivel de ingreso de los trabajadores al punto en que, por ejemplo, la afiliación a los regímenes de pensiones, salud y riesgos profesionales y la existencia de contrato escrito de trabajo en los deciles 9 y 10 llega a cuadruplicar las correspondientes de los deciles 1 y 2 (49% vs. 11%, 47% vs. 14%, 48% vs. 12%, 51% vs. 14%, respectivamente). Además, la proporción de los asalariados con salarios inferiores al mínimo alcanza al 26% para los deciles 1 y 2, en comparación con menos del 8% en los deciles 7 y 8.

Comportamiento estrictamente similar se observa entre la calidad promedio de trabajo y el nivel de ingreso promedio o grado de pobreza de las localidades constitutivas del Distrito Capital. Ello implica no solo la precarización del trabajo y la importancia de la informalidad con el grado de pobreza de las localidades y las personas (hogares), sino además el carácter autocentrado de la informalidad alrededor de los grupos poblacionales más desprotegidos de la ciudad. Esta conclusión es ratificada al analizar los mercados de insumos y materias primas en los que se abastecen las unidades informales en 13 ciudades de Colombia (ver siguiente subsección).

- **Hacia una caracterización básica de la informalidad según calidad del empleo en Bogotá D. C.:** Todo lo anterior sugiere que la informalidad es un rasgo

característico de la economía de Bogotá D. C., al abarcar a más del 40% de los trabajadores en la ciudad, siendo más agudo en el caso tanto de empresas pequeñas (con menos de 10 trabajadores y especialmente de menos de 5) y de los independientes, especialmente en ciertas actividades: comercio, construcción, servicios comunales y manufactura, así como de asalariados menores de 25 años de edad (con especial gravedad para los menores de 17 años), con experiencia no superior a 10 años y con niveles de educación inferiores al menos a la secundaria incompleta, laborando en pequeñas empresas y en actividades como las recién mencionadas, y con mayor incidencia en el caso de los más pobres y de las mujeres trabajadoras.

Economía informal según unidades económicas para 13 ciudades colombianas (incluido Bogotá D. C.) (2001)

Con base en la Encuesta 1-2-3 del DANE [2001] resulta posible analizar las características económicas de los establecimientos, negocios o actividades de comercio, servicios y manufactura con menos de 10 personas ocupadas, incluyendo establecimientos visibles o no visibles y puestos móviles y ambulantes. A este tipo de unidades económicas se les define, en principio, como altamente proclives a la informalidad, al suponerse que el empleo generado es de insuficiente calidad como para considerarlo formal. La población ocupada es clasificada entre propietarios (dueños o socios de pequeños establecimientos) y empleados (ocupados en dichos establecimientos bien sea por salario, por destajo, por obra, por servicio o por comisión, o bien familiares sin remuneración, con vinculación permanente o temporal).

- **Edad, nivel educativo y actividad de la población ocupada:** La edad promedio de los ocupados en la economía informal (unidades con menos de 10 personas) en el año 2001 oscilaba alrededor de los 35 años. Cerca del 35% de los ocupados contaba con primaria o adolescía de educación formal, el 23% con bachillerato incompleto, el 26% con bachillerato completo, el 8% con educación técnica o universitaria incompleta y el 8% con universitaria completa.

Más de la mitad de los ocupados con universitaria completa estaban enrolados en establecimientos de la rama de servicios (un 31% en la rama de comercio y apenas el 13% en la de industria), en tanto que un 45% de los que contaban con primaria o menos se encontraban vinculados a la rama del comercio como el comercio ambulante (el 35% a la de servicios y el 21% en la de industria).

- **Afiliación a la seguridad social:** La afiliación de los ocupados en la economía informal es muy baja al constatarse que apenas un 47% estaba afiliado al régimen

de salud y un 26% al de pensiones. No obstante, la afiliación tiende a ampliarse con la antigüedad de funcionamiento de los establecimientos (del 33% para los de menos de un año de funcionamiento al 56% para los de más de 10 años en el caso de salud, por ejemplo).

Además, se observa un comportamiento diferencial de afiliación según tipo de sociedad: de la sociedad comercial como el tipo con mayor afiliación de su personal (78% en salud y 65% en pensiones), seguida de la cooperativa (49% y 40%), sociedad de hecho (55% y 32%) y persona natural (43% y 21%); así como por rama de actividad: comercio (74% y 49%), industria (46% y 20%) y servicios (33% y 16%).

- **Tipo de contratación:** El 26% de los ocupados contaba con contrato escrito (sin incluir a los dueños ni socios), porcentaje que variaba con la antigüedad del establecimiento hasta alcanzar el 53% de los asalariados en el caso de unidades con más de 10 años de funcionamiento.

Al igual que en el caso de afiliación, la modalidad de contrato laboral escrito variaba sustancialmente entre tipos de sociedad: sociedad comercial en la que los contratos escritos representaban un 74% de sus contratos laborales, cooperativa con un 43%, sociedad de hecho con un 35% y persona natural con un 20%.

- **Formalización:** El patrón de afiliación y el tipo de contratación con respecto a la antigüedad de las unidades pareciera sugerir una progresiva transición hacia su formalización a partir de una cierta experiencia y estabilidad, comenzando por el caso de las sociedades comerciales que ya alcanzaban niveles de afiliación cercanos a las empresas de más de 50 empleados y luego por el de las cooperativas, casos que en una buena proporción ya estaban cumpliendo ciertas obligaciones mercantiles al contar con balance general y estado de pérdidas y ganancias, por ejemplo.
- **Informalidad como estructura relativamente autocentrada.** La materia prima comprada por los establecimientos con menos de 10 personas ocupadas provenía en un 80% (en términos de valor) de otros establecimientos del mismo tipo, al punto que ese porcentaje superaba al 70% en 30 de las 40 ramas de actividad CIU 2-dig. Es importante resaltar que incluso en el caso del sector comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas, dicho porcentaje excedía al 75%.

Lo anterior viene a ser respaldado por el hecho de que cerca del 90% de las materias primas de los establecimientos informales fue adquirido en el propio mercado local y que en 35 de 40 ramas (incluida la del comercio al por menor) dicho porcentaje superaba al 70%.

Ante estas circunstancias, podría argumentarse el carácter relativamente autocentrado del sector informal en ciudades colombianas, incluida Bogotá. No obstante, se requiere mayor investigación empírica para llegar a conclusiones más sustentables en este campo.

- **La economía informal según unidades económicas.** En 2001, además de que la tasa promedio de informalidad superaba al 52%, la calidad del empleo informal en unidades de menos de 10 personas dejaba mucho que desear en la medida en que se observaba un bajo nivel de afiliación al régimen social, especialmente al de pensiones (con el 26%, y 47% para el de salud), una marcada tendencia a no operar con contrato laboral por escrito (sino verbal hasta en el 75% de los casos), a reproducir una mayor precariedad laboral tanto en los tipos de sociedad más informales (persona natural y sociedad de hecho, primordialmente) que son los que ocupaban más del 94% de los trabajadores en la informalidad como en la rama de servicios que captaba un 34% de los ocupados informales, con una mano de obra mayormente no calificada ya que cerca de seis de cada diez ocupados en la economía informal no contaban con bachillerato completo (con menor cualificación todavía en el caso de los establecimientos más pequeños), con baja productividad (del orden de la cuarta parte de la productividad media de las empresas grandes) y modestos ingresos.

Complementariamente, según la Encuesta Continua de Hogares del DANE, en el año 2005 cerca del 53% de los asalariados en Bogotá D. C. se consideraba laborando en condiciones de informalidad, al punto en que dos de cada tres de estos no contaba con contrato escrito de trabajo, más del 80% no estaba afiliado a pensión y menos de la mitad trabajaba en local fijo (la mayoría lo hacía en su vivienda o en la de terceros, en casetas o en la calle).

De acuerdo con el estudio sobre informalidad en Colombia de Uribe y Ortiz [2006], la informalidad en la década del noventa habría cubierto, en promedio, a un 56% de los ocupados en el país, y podría agruparse según tamaño y tipo de unidad económica de la siguiente manera: unipersonal, 45%; famiempresa, 40% y microempresa, 15%.

La diferencia entre las condiciones de trabajo entre la economía formal y la informal es posible constatarla en términos de:

- Nivel de escolaridad formal e ingreso mensual per capita de las personas ocupadas: 10,3 años y \$470.000 (en pesos de diciembre de 1998) en el sector formal vs. 7,2 años y \$250.000 (pesos de diciembre de 1998) en el sector informal.

- Posición ocupacional según tipo de unidad económica: unipersonal: cuenta propia, 79%, servicio doméstico, 14%; famiempresas: obrero, 56%, patrón, 21%, cuenta propia, 13%; microempresa: obrero, 85%, patrón, 10%.
 - Lugar de actividad: unipersonal: vivienda propia, 29%, otras viviendas, 23%, local, 13,5%, sitio al descubierto 12,5%, vehículo, 10%; famiempresa: local fijo 60%, vivienda propia, 18%, otras viviendas, 10%; microempresa: local fijo, 80%, sitio al descubierto, 4,5%.
- ***La informalidad y los ciclos económicos.*** Uribe y Ortiz [2006] argumentan que el sector informal tiene un comportamiento anticíclico en el sentido que:
“En el período de auge, el sector formal grande atrae trabajadores informales, especialmente aquellos de las microempresas y de las famiempresas. En el período de crisis se revierte la situación: la destrucción de empleos en el sector formal grande y en las microempresas, se refleja en un crecimiento acelerado de los trabajadores por cuenta propia (“rebusque”) dado que las famiempresas son relativamente constantes (se forman y funcionan por vínculos familiares y son por tanto relativamente inmunes al ciclo), y los formales pequeños (los profesionales o técnicos) no varían significativamente (los trabajadores calificados no cambian con mucha rapidez. ... Este comportamiento implica que las barreras a la movilidad operan hacia arriba en términos de tamaño de planta –por la gran dificultad de reunir unos acervos mínimos de capital físico y humano–, pero no hacia abajo –pues la gente de todas formas necesita realizar actividades para garantizar la subsistencia–”.

La informalidad en Colombia: rasgos distintivos y pertinencia de la política pública

Como consecuencia de lo descrito en esta sección, es de afirmar que la estructura económica de la informalidad característica en Colombia pareciera distinguirse por ser relativamente autocentrada, lo que constituiría un obstáculo adicional para romper el círculo vicioso de la informalidad-precariedad-pobreza y avanzar hacia un círculo virtuoso modernización-crecimiento-generación riqueza, especialmente en aquel espectro de la informalidad más allá del de la mera subsistencia, con claro potencial aunque todavía de importancia secundaria en el caso colombiano.

En efecto, una primera aproximación clasificatoria de la informalidad sugeriría que: cerca de la mitad del empleo informal estaría circunscrito en una economía de subsistencia, con baja productividad y condiciones sociales y laborales precarias, para la que no le resultaría económicamente rentable su formalización dado que su

subsistencia depende fundamentalmente de su propia condición de informalidad; una tercera parte laboraría en unidades productivas con mayores niveles productividad y organización para las que su formalización y adecuación productiva y laboral les podría resultar beneficiosa, al menos en el mediano plazo, como en el caso de buen número de fami- y micro-empresas; y el restante 10-20% estaría empleado en establecimientos instituidos que no cumplen debidamente las regulaciones laborales, prestacionales y de seguridad social, con una elevada participación de empresas con más de 50 empleados.

En términos de pertinencia y efectividad de política pública es de resaltar que para el caso de la informalidad de subsistencia convendría implantarse prioritariamente un sistema integral de protección y seguridad social bajo una estrategia pública de reducción de la pobreza y avance hacia la construcción de ciudadanía y la inclusión social de la población vulnerable, en tanto que para el segundo espectro de informalidad se justificarían esfuerzos especiales en los campos de modernización, formalización, capacitación, empresarización, especialización productiva y competitividad.

Conviene destacar que si la falta de acceso a capital físico y humano es una barrera determinante para la movilidad del trabajo (de informal y baja calidad a formalidad y mejor calidad del trabajo), resulta evidente la conveniencia que el Estado promueva condiciones favorables para el acceso de agentes del sector informal a crédito en términos accesibles (como plazos y tasas de interés), sin mayores exigencias de colateral o con un colateral sustentado en la vivienda u otros activos.

Complementariamente, ha de brindar los mayores esfuerzos para brindar facilidades para acceder a educación para el trabajo con una capacitación técnica e intermedia de calidad con miras a mejorar la productividad y aumentar la probabilidad de mejores ingresos y condiciones laborales.

Por último, en el caso de las empresas instituidas que infringan normas y regulaciones laborales y de seguridad social se han de interponer acciones para su identificación, entre otras, mediante el cruce de información tributaria con bases de datos de seguridad social (salud, pensiones y registro mercantil, por ejemplo), y posterior aplicación de sanciones rigurosas contra las infractoras para velar por el cumplimiento de condiciones laborales dignas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alderslade, J., J. Talmage y Y. Freeman [2006], *Measuring the informal economy – one neighborhood at a time*, A Discussion Paper Prepared for the The Brookings Institution Metropolitan Policy Program, September.
- Altwater, E. [2005], “*La mitad de la humanidad está hoy en el sector informal*”. Entrevista a Diario El Clarín, Buenos Aires.
- Becker, K. F. [2004], *The informal economy. Fact finding study*, Sida, March.
- Blunch, N. H., S. Canagarajah y D. Raju [2001], *The informal sector revisited: A synthesis across space and time*, The World Bank, Social Protection Unit, Social Protection Discussion Paper Series No. 0119, July.
- Bonilla, R. [2007], “Salario mínimo, estructura ocupacional e ingresos en Colombia”, Planeta Paz, Bogotá.
- Carr, M. y M. Chen [2004], *Globalization, social exclusion and work: with special reference to informal employment and gender*, ILO, Working Paper No. 20, Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, Geneva, May.
- Castells, M., A. Portes y L. Benton [1989], *The informal economy: Studies in advanced countries and less developed economies*, The Johns Hopkins University Press, London.
- Centeno, M. A. y A. Portes [2003], *The informal economy in the shadow of the state*, Princeton University, February.
- Chen, M. A. [2006], *Rethinking the informal economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment*, United Nations.
- Cimoli, M., A. Primi y M. Pugno [2006], *Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural*, Revista de la CEPAL 88, Abril.
- De Soto, H. [1986], *El otro sendero. La revolución informal*. Instituto Libertad y Democracia, Lima, Perú.
- De Soto, H. [1989], *The Other Path*. Harper and Row, New York.
- De Soto, H. [1995], ¿*Por qué importa la economía informal?* En: Tokman, V. E. (Coord.), *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México, capítulo VI.

- Gereffi, G. y M. Korzeniewicz [1994], *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Westport.
- Hart, K. [1972], *Employment, income and inequality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, ILO, Geneva.
- Henley, A., G. Reza y F. G. Carneiro [2006], *On defining and measuring the informal sector*, World Bank Policy Research Working Paper 3866, March.
- Hopkins, T. y I. Wallerstein [1986], *Commodity Chains in the World Economy Prior to 1800*, *Review* Vol. 10, No. 1.
- Itzigsohn, J. [2003], *Markets, trust, and the informal economy: Grassroots development under neoliberalism*, Brown University.
- Losby, J. L. et al. [2002], *Informal economy literature review*, ISED-FIELD, December.
- Maloney, W. F. [2003], *Informality revisited*, The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Office of the Regional Chief Economist, January.
- OIT [1972], *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra.
- Pérez Sáinz, J. P. [1991], *Informalidad urbana en América Latina. Enfoques, problemáticas e interrogantes*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Pérez Sáinz, J. P. [1995], *Globalización y neoinformalidad en América Latina. Algunas hipótesis*, Nueva Sociedad, Venezuela.
- Piore, M. y C. Sabel [1984], *The second industrial divide*. Basic Books, New York.
- PIT-OIT [2000], *Informalidad y seguridad social en América Latina. Informe preliminar*, Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, Diciembre.
- Portes, A. [1996], *La economía informal*. Planeta. Economía y Sociedad. Buenos Aires, Argentina.
- Portes, A. y W. Haller [2004], *La economía informal*, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, Noviembre.
- Rakowski, C. [1994], *Contrapunto: The informal sector debate in Latin America*. Albany: State University Press of New York.
- Rakowski, C. A. [1995], *Convergence and Divergence in the Informal Sector Debate: A Focus on Latin America, 1984-92*, *World Development*, 22 (4): 501-16.

- Rodríguez, A. [2006], *Empleo informal en Bogotá, D. C.*, Revista de Desarrollo Social de Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital, Bogotá.
- Rodríguez, A. [2007], *El derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias*, Planeta Paz, borrador.
- Skinner, C. [2002], *Understanding formal and informal economy labour market dynamics: A conceptual and statistical review with reference to South Africa*, Research Report No. 50, School of Development Studies (Incorporating CSDS) University of Natal, Durban, June.
- Sojo, C. y J. P. Pérez Sáinz [2002], *Introducción. Reinventar lo social en América Latina*.
- Tockman, V. [1978], *Una exploración de la naturaleza de las interrelaciones entre los sectores informal y formal*. PREALC. Serie Monografía No. 2. Santiago, Chile.
- Tokman, V. [2001], *De la informalidad ala modernidad*, Boletín Cinterfor No. 155.
- Uribe, J. I. y C. H. Ortiz [2006], *Informalidad laboral en Colombia 1988-2000. Evolución, Teorías y Modelos*, CIDSE, Universidad del Valle, Cali, Agosto.
- WIEGO-International Labour Conference [2002], *Workers in the Informal Economy: Platform of Issues*.

3

El derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias

Adriana Rodríguez Castillo

Erick Céspedes
Asistente de Investigación

Adriana Ávila Reina
Procesamiento

77	Introducción
78	El derecho al trabajo en el ámbito nacional e internacional
83	La calidad del empleo como aproximación al derecho fundamental a un trabajo en condiciones dignas y justas
110	Propuestas de política pública para avanzar en la garantía del derecho al trabajo en condiciones justas y equitativas
118	Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Con el objeto de contribuir a la materialización de las propuestas de las organizaciones sociales y favorecer su incidencia en la construcción de formas de poder alternativas y en la formulación de políticas públicas, Planeta Paz inició en 2004 un proyecto de investigación para abordar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales y elaborar propuestas de política pública que permitan avanzar en la inclusión social, requisito definitivo para encarar la resolución del conflicto social y armado y avanzar en la construcción de un Estado Social de Derecho.

Producto de este esfuerzo colectivo, en julio de 2005, se publicó el libro *Colombia: Diálogo pendiente. Propuestas de Política Pública para la Paz* que desarrolla y costea un conjunto de propuestas de política en torno a los derechos a la salud, educación, alimentación, protección frente al desempleo y protección frente a las contingencias de la vejez.

Dando continuidad a esta labor, a partir del segundo semestre de 2005 se abordó el derecho al trabajo, cuyos resultados se presentan en este documento.

El documento se compone de tres secciones. La primera explora los elementos y definición del derecho al trabajo en el entorno nacional e internacional así como los mecanismos para su aplicación y exigibilidad. La segunda examina las condiciones laborales de los trabajadores lo que permite aproximarse al grado de efectividad del derecho al trabajo. Y la tercera presenta propuestas de política pública para avanzar en el reconocimiento del derecho al trabajo en Colombia.

EL DERECHO AL TRABAJO EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

El derecho al trabajo es reconocido por las principales declaraciones internacionales de derechos humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas formas de discriminación racial, la Carta Social Europea, el Convenio sobre Política Social, el Convenio sobre Política de Empleo, el Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹ (PIDESC), la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989) y el Protocolo de San Salvador.

En el cuadro 1 se presentan las principales declaraciones que tratan el derecho al trabajo ratificadas por el país.

Cuadro 1

Principales declaraciones internacionales que abordan el derecho al trabajo y han sido ratificadas, adheridas o aceptadas por Colombia

Declaraciones internacionales	Artículos sobre el derecho al trabajo
Declaración universal de los derechos humanos. 1948.	<p>Artículo 23.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.
Declaración americana de los derechos y deberes del hombre-1948.	<p>Artículo 14. Derecho al trabajo y a una justa retribución</p> <p>Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.</p> <p>Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.</p>
“Protocolo de San Salvador” 1988	<p>Artículo 6. Derecho al trabajo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
Protocolo adicional a la convención americana	

¹ Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma por la Asamblea General en su resolución de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

Declaraciones internacionales

sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales

Adherido por Colombia en 1997

Artículos sobre el derecho al trabajo

2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Artículo 7. Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

- a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;
- b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;
- c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;
- d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;
- e. la seguridad e higiene en el trabajo;
- f. la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;
- g. la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;
- h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

Artículo 8. Derechos sindicales

1. Los Estados partes garantizarán:
 - a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones

**Declaraciones
Internacionales**

Artículos sobre el derecho al trabajo

nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

- b. el derecho a la huelga.
- 2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.
- 3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.

Pacto Internacional de
derechos económicos,
sociales y culturales

Artículo 6

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Colombia adhirió en 1969

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 técnico profesional, 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.

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

En el ámbito nacional la Constitución Política de Colombia establece el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas:

El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones

dignas y justas. [Constitución Política, Título II: De los derechos, las garantías y los deberes, Capítulo 1. De los derechos fundamentales, Artículo 25].

También proclama como derechos fundamentales la libertad de escoger profesión u oficio (artículo 26), la constitución de sindicatos o asociaciones así como las garantías para sus representantes (artículo 39) y la protección contra la explotación laboral y los trabajos riesgosos por parte de la población infantil (artículo 44).

Por otra parte, en el capítulo sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Constitución Política ordena al Congreso expedir el **estatuto del trabajo** con base en los principios de igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (artículo 53). Además se garantiza el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga (artículos 55 y 56) y se proclaman como parte de la legislación interna los convenios internacionales del trabajo que Colombia ha ratificado (artículo 53).

Finalmente se establecen los siguientes deberes del Estado: a) ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran; b) propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar; c) garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (artículo 54); d) promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo (artículo 55); y e) promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (artículo 64).

Herramientas para la protección, aplicación y exigibilidad del derecho al trabajo

En el ámbito nacional

A pesar de su inclusión como derecho fundamental, la protección, aplicación y exigibilidad del derecho al trabajo presenta restricciones definidas por el propio Constituyente, pues resulta excluido del grupo de derechos de aplicación inmediata (artículo 85). No obstante, dado su carácter de derecho constitucional fundamental, el derecho al trabajo es tutelable (artículo 86).

La jurisprudencia constitucional ha establecido como elementos constitutivos del derecho al trabajo los derechos a acceder y permanecer en una ubicación laboral y a gozar de condiciones de trabajo dignas y justas, lo que no implica el derecho a acceder a una determinada ubicación laboral, es decir que tenga que haber una prestación u ofrecimiento de trabajo a todo ciudadano que esté en condiciones de trabajar [Defensoría del Pueblo, 2004].

Como derecho fundamental goza de un núcleo esencial que es incondicional e inalterable, y una zona de desarrollo progresivo que materializa en los avances legislativos.

Para la definición del núcleo esencial, la Corte Constitucional ha establecido que una relación laboral digna y justa se concreta con el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 53:

- Igualdad de oportunidades
- Remuneración mínima vital y móvil: incluye el derecho a que los trabajadores sean remunerados desde el inicio de sus labores aunque no se haya formalizado la vinculación; la aplicación del principio de igual remuneración por igual trabajo y a los ajustes salariales para preservar el poder adquisitivo de los salarios.
- Estabilidad en el empleo: definida por la Corte como “la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido” [Sentencia C-479 de 1992, citado por Defensoría, 2004].
- Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos por las normas laborales.
- Facultad de transigir y conciliar sobre derechos laborales inciertos y discutibles.
- Preferencia por situación más favorable al trabajador en casos de duda en la aplicación e interpretación de las normas jurídicas y la jurisprudencia en materia laboral.
- Primacía de la realidad sobre las formalidades que establezcan los sujetos de la relación laboral, de manera que es suficiente con que se haya efectuado materialmente la prestación laboral para que se generen derechos a favor del trabajador.
- Garantía de la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario.
- Protección especial a la mujer, maternidad y al trabajador menor de edad.

Estos elementos constituyen garantías irrenunciables para el trabajador, deben ser respetadas en todo caso y son exigibles por medio de la acción de tutela [Defensoría, 2004].

En el ámbito internacional

Las principales herramientas para la protección, aplicación y exigibilidad del derecho al trabajo en el ámbito internacional son las que surgen de los convenios internacionales que Colombia ha ratificado y que de acuerdo con la Constitución Política forman parte de la legislación interna.

Por una parte está el régimen internacional del trabajo adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, organismo que cuenta con tres mecanismos de control: un mecanismo regular de supervisión, control a través de quejas o reclamaciones y mecanismos ad hoc para situaciones particulares [Defensoría, 2004].

Por otra parte, en virtud de lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política: *“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”*, las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se les otorga rango constitucional, lo que impone al Estado por lo menos cuatro tipos de obligaciones: a) obligación de adoptar medidas inmediatas; b) obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos; c) obligación de progresividad y d) prohibición de regresividad [Los derechos sociales como derechos exigibles, Abramovich y Courtis, 2002].

La adopción de medidas inmediatas incluye acciones como la adecuación del marco legal; la adopción de medidas para permitir la vigilancia o supervisión sobre la efectividad de los derechos lo que requiere la producción y divulgación de información; la formulación de un plan para avanzar en la realización de los derechos y la provisión de recursos judiciales efectivos que hagan posible su justiciabilidad².

La no regresividad se refiere a la prohibición de adoptar políticas y medidas que empeoren la situación de los derechos de los que gozaba la población al momento de adoptar el tratado internacional o después de cada mejora progresiva.

LA CALIDAD DEL EMPLEO COMO APROXIMACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL A UN TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS

En esta sección se examinan las condiciones de trabajo de la población ocupada como instrumento de aproximación a la realización del derecho al trabajo en Colombia.

² Hace referencia a la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los derechos (Abramovich y Courtis, 2002).

Infortunadamente las fuentes estadísticas disponibles no brindan información sobre todos los aspectos constitutivos del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas establecidos en los convenios y acuerdos internacionales y en el marco constitucional. La fuente con mayor riqueza de información es la Encuesta de Calidad de Vida aplicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane en 2003. Ésta permite analizar las condiciones del empleo en cuanto a ingresos laborales; afiliación a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales y horas de trabajo.

En razón de las diferentes formas y modalidades en que las personas se desempeñan como trabajadores, el análisis se hace para tres grupos de ocupados: los trabajadores dependientes (asalariados), los trabajadores independientes y los trabajadores sin remuneración. Para cada uno de los cuales, según sus particularidades, se ha diseñado un indicador de calidad de empleo o condiciones de trabajo.

El grupo de **asalariados** está compuesto por los obreros o empleados de empresa particular, los obreros o empleados del gobierno, los jornaleros o peones y los empleados domésticos. Los **independientes** son las personas que ejercen una profesión u oficio o explotan un negocio particular, está conformado por los profesionales independientes, los patronos o empleadores, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de su propia finca o de finca en arriendo o aparcería. Y los **trabajadores sin remuneración** son personas que desarrollan labores en un negocio o actividad económica explotado por un familiar que reside en el mismo hogar sin recibir salario en dinero ni especie.

De acuerdo con la encuesta, el 46,1% de los ocupados en el país son independientes, el 46,9% asalariados y 6,9% trabajadores sin remuneración. Las condiciones del trabajo son bastante heterogéneas en cada segmento.

Calidad del empleo de los asalariados

El indicador de calidad del empleo para los asalariados se construye a partir de cinco variables: salario por hora, afiliación por el trabajo al sistema de seguridad social en salud, afiliación por el trabajo al sistema de pensiones, afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales y jornada de trabajo.

- Salario por hora: este indicador relaciona el salario mensual percibido por los asalariados y las horas normales que laboran. Si el valor es inferior a \$1729 (salario mínimo mensual vigente en 2003 = \$332.000 / duración máxima de jornada ordinaria de trabajo llevada a mes = 192) se considera que el empleo es de mala calidad en este aspecto.

Para el caso de los asalariados que perciben parte de su salario en especie, el valor de corte es \$1210, pues el 30% del salario mínimo puede estar represen-

tado en especie. En el caso de los empleados domésticos internos (que reciben parte de su salario en especie y tienen jornada máxima de trabajo de 60 horas a la semana) el valor de corte es de \$968.

Se prefiere el indicador de salario por hora al indicador simple del monto mensual de salario devengado, pues el primero da cuenta de las características del mercado laboral en cuanto a la presencia significativa de ocupados con jornadas parciales de trabajo³, para quienes la legislación ha definido remuneración proporcional, y simultáneamente de asalariados que exceden de forma habitual la duración máxima legal de la jornada ordinaria de trabajo estipulada en el Código Sustantivo del Trabajo en 8 horas al día y 48 a la semana⁴.

- **Afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud:** se refiere a la afiliación a salud de la que debe gozar un ocupado en calidad de asalariado. Si el trabajador está afiliado al sistema de salud como fruto de una cotización en la que confluyen aportes del trabajador y el empleador, entonces se califica como un empleo de calidad en el componente de afiliación a salud.
- **Afiliación al Sistema de Seguridad Social en Pensiones:** se refiere a la afiliación al sistema pensional. Si el trabajador está afiliado al sistema o ya es pensionado (en cuyo caso no se exige cotización al sistema) se considera que el empleo es de buena calidad en este componente.
- **Afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales:** el sistema de riesgos profesionales tiene como objeto prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan, en consecuencia la no afiliación al sistema constituye una contravención a la seguridad que debe ser garantizada en el trabajo, y por tanto una proxy de mala calidad del empleo.
- **Límite razonable de horas:** se considera que el empleo es de buena calidad cuando las horas normales que labora el trabajador no exceden el límite máximo fijado por ley de 48 horas semanales. Para los menores de edad y los empleados domésticos internos, se contemplan los siguientes límites acordes con la legislación laboral. Para los menores de 14 años el tope máximo es de 24 horas. Para los menores de 15 años el tope es de 36 horas. Para los empleados domésticos internos, el tope es de 60 horas.

³ De acuerdo con la ECV2003, uno de cada cinco asalariados tiene una jornada semanal inferior a 40 horas.

⁴ En 2003, 34,4% de los asalariados se encontraban en esta situación.

De acuerdo con la ECV 2003, las mayores carencias de los asalariados se relacionan con la afiliación al Sistema de Riesgos profesionales (solo 42,1% de

los asalariados lo está) seguido muy de cerca por la afiliación al sistema pensional (43,1%). Mientras que la característica con mayor cobertura es el límite razonable de horas (65,6%).

Con excepción del porcentaje con límite razonable de horas de trabajo, las brechas entre áreas urbana y rural son significativas. Las más pronunciadas corresponden a la cobertura de los sistemas de riesgos profesionales y pensiones, donde el área urbana triplica la cobertura del área rural (Cuadro 2).

Cuadro 2

Colombia. Indicadores de calidad del empleo para los asalariados. Total país, cabecera y resto, 2003.

	Total asalariados	Salario/hora superior al mínimo	Afiliado a pensiones	Afiliado a salud	Afiliado ARP	Límite razonable de horas
Asalariados						
Total	8.576.745	4.739.862	3.692.589	4.169.780	3.607.411	5.626.600
Cabecera	6.974.295	4.213.149	3.419.963	3.811.884	3.342.782	4.619.045
Resto	1.602.450	526.713	272.625	357.896	264.628	1.007.555
Porcentajes						
Total	100,0	55,3	43,1	48,6	42,1	65,6
Cabecera	100,0	60,4	49,0	54,7	47,9	66,2
Resto	100,0	32,9	17,0	22,3	16,5	62,9

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Solo el 23,0% de los asalariados cumple con las cinco condiciones de calidad de empleo analizadas, el 26,4% de los asalariados de las cabeceras y el 8,0% de los del área rural. Con cuatro condiciones se encuentra el 14,9% de los asalariados, 16,9% en las cabeceras y 6,1% en el área rural. El grueso de este grupo (45,7%) está conformado por personas que cumplen con las condiciones de salario, afiliación a salud pensiones y ARP pero que tienen jornadas de trabajo superiores a 48 horas. Mientras que el 24,4% carece de afiliación a riesgos profesionales. En la situación más precaria se encuentran 15 de cada 100 asalariados que no cumplen con ninguna de las condiciones examinadas, 13 en la cabecera y 25 en el área rural. Ver Cuadro 3.

Resulta llamativa la heterogeneidad en la cobertura de los componentes del Sistema de Seguridad Social (salud, pensiones y ARP), lo que implica que estas cotizaciones se realizan en forma selectiva: a unos trabajadores sólo se les afilia a salud, a otros sólo a pensiones, a otros sólo a riesgos profesionales y a otro grupo a dos de los subsistemas. La obligatoriedad de hacer un pago único de seguridad social y aportes parafiscales (Servicio Nacional de Aprendizaje -Sena, Instituto Colom-

biano de Bienestar Familiar -ICBF y Cajas de Compensación Familiar), además de las implicaciones financieras para cada sistema, contribuiría de forma significativa a elevar los niveles de afiliación y, por tanto, la calidad del empleo.

Cuadro 3

Colombia. Asalariados según el número de características de calidad de empleo.

Total país, 2003

	Características de calidad de empleo					
	Ninguna	Una	Dos	Tres	Cuatro	Todas
Asalariados						
Total	1.310.323	2.006.298	1.173.344	836.539	1.277.568	1.972.673
Cabecera	906.617	1.362.415	938.952	742.946	1.179.157	1.844.207
Resto	403.706	643.883	234.392	93.593	98.410	128.466
Porcentajes						
Total	15,3	23,4	13,7	9,8	14,9	23,0
Cabecera	13,0	19,5	13,5	10,7	16,9	26,4
Resto	25,2	40,2	14,6	5,8	6,1	8,0

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

En efecto, el 19,2% de los asalariados del país tiene afiliación parcial al Sistema de Seguridad Social, esto es 1.645.338 personas, de las cuales 737 mil se encuentran afiliadas sólo a uno de los subsistemas y 908 mil a dos de ellos.

La existencia del sistema único de seguridad social (registro y pago) derivaría en el crecimiento de la afiliación al sistema de salud en 411 mil asalariados (y sus familias), al sistema pensional en 925 mil asalariados y al sistema de riesgos profesionales en 1 millón de afiliados.

- ¿Qué grupos son más vulnerables a la vinculación laboral en condiciones precarias?

Las mujeres presentan mejores condiciones de empleo que los hombres. Se destaca el límite razonable de horas que tienen el 72.5% de las asalariadas frente al 60.3% de los asalariados. La situación es diferente entre las cabeceras y el resto. En las cabeceras las brechas son moderadas y favorables a los hombres (con excepción del límite de horas, en ambos casos). En contraste, en el área rural todos los indicadores están a favor de las mujeres (Cuadro 4).

Cuadro 4

Colombia. Porcentaje de asalariados que cumple cada una de las características de calidad del empleo según género. Total país, cabecera y resto, 2003.

	Salario/hora superior al mínimo	Afiliado a pensiones	Afiliado a salud	Afiliado ARP	Límite razonable de horas
Total					
Hombre	55,0	41,4	47,9	41,9	60,3
Mujer	55,6	45,2	49,5	42,3	72,5
Cabecera					
Hombre	62,8	50,4	56,9	50,8	61,0
Mujer	57,8	47,6	52,1	44,8	71,9
Resto					
Hombre	31,9	14,7	21,0	15,3	58,2
Mujer	36,0	24,4	26,8	20,4	78,0

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Lo anterior deriva en que el porcentaje de asalariadas rurales que cumple con las cinco condiciones supere ampliamente el porcentaje de asalariados rurales que las cumple (13.5% frente a 6.3% de los hombres). En contraste, en las cabeceras el indicador es levemente superior para las mujeres (26.8% frente a 26.1%).

Los jóvenes y los más viejos enfrentan las peores condiciones laborales. La situación de los jóvenes asalariados es particularmente lamentable. Sólo el 13,5% de las personas asalariadas entre 12 y 17 devenga un salario por hora superior al mínimo, cerca del 1% se encuentra afiliado a los sistemas de salud, pensional y de riesgos profesionales y el 61,4% cumple con un límite razonable de horas. Con excepción del límite razonable de horas, se observa una relación directa entre la edad y los indicadores de calidad del empleo con un retroceso en el último tramo (mayores de 56 años) donde las condiciones de trabajo se precarizan. (Ver gráficos 1, 2 y 3).

La calidad del empleo muestra una relación directa con el nivel educativo. En efecto, los más educados gozan de mayores coberturas en pensiones, salud y riesgos profesionales, menor presencia de jornadas de trabajo que exceden el máximo legal y, como es de esperar, baja proporción de salarios por debajo del mínimo. Se destaca el quiebre significativo en las condiciones de empleo cuando el ocupado alcanza el nivel de secundaria completa (Ver gráficos 4, 5 y 6).

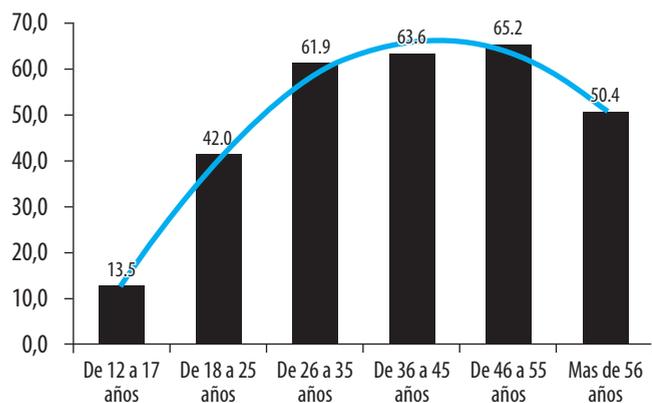
La precaria situación de los ocupados con bajos niveles educativos corrobora la hipótesis de que frente a la imposibilidad de financiar períodos de desempleo prolongados, una gran proporción de esta población se inserta en ocupaciones precarias, por tanto, es un grupo con bajo desempleo pero alta precariedad laboral.

Gráficos 1, 2 y 3

Colombia. Porcentaje de asalariados por características de calidad del empleo según grupos de edad. Total país, 2003.

Gráfico 1

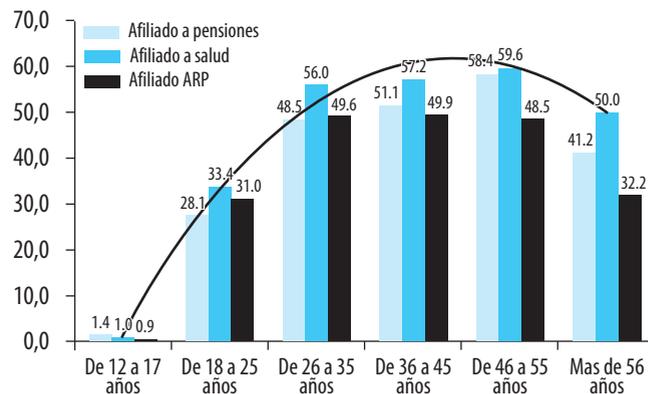
Salario por hora superior al mínimo



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Gráfico 2

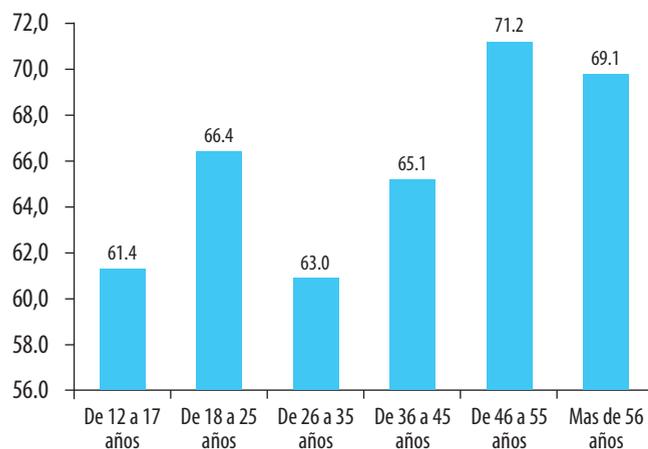
Afiliación al sistema de seguridad social



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Gráfico 3

Límite razonable de horas



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Gráfico 4

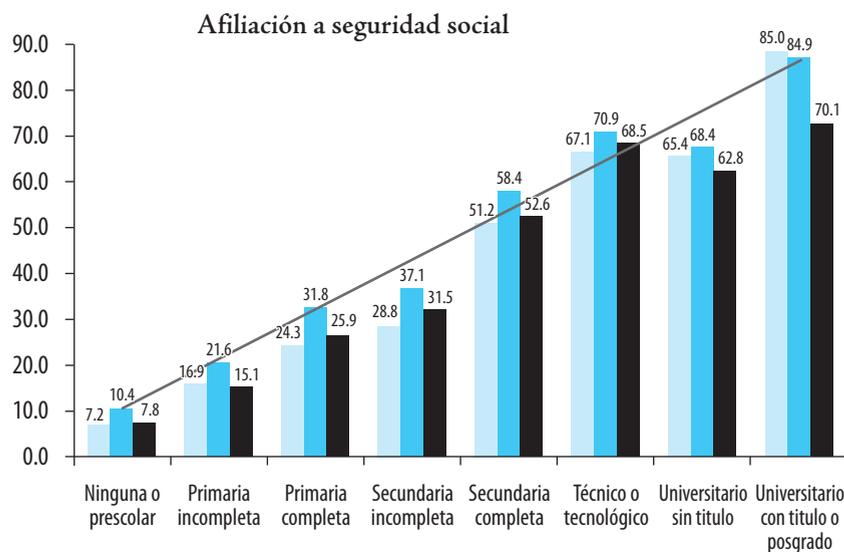
Colombia. Porcentaje de asalariados con salario por hora superior al mínimo según nivel educativo. Total país, 2003.



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Gráfico 5

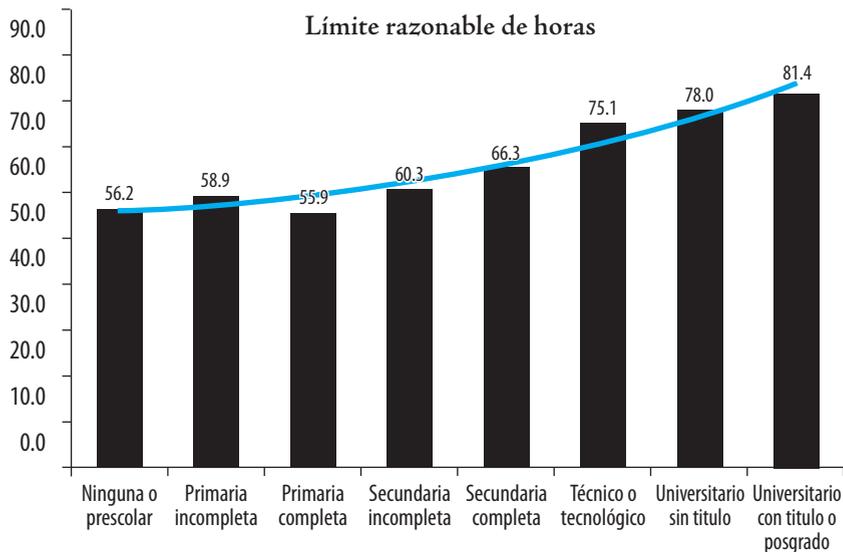
Colombia. Porcentaje de asalariados afiliados a los sistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales por nivel educativo. Total país, 2003.



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Grafico 6

Colombia. Porcentaje de asalariados con jornada inferior o igual a 48 horas por nivel educativo. Total país, 2003.



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Si se define como indicador de buena calidad de empleo al porcentaje de ocupados que cumple con las cinco condiciones, se obtienen los siguientes resultados: el porcentaje para los asalariados con educación universitaria y título o con posgrado es 22 veces superior al porcentaje de los que no han cursado educación formal, grupo para el cual el porcentaje es de apenas 2.3% (cuadro 5).

Cuadro 5

Colombia. Porcentaje de asalariados con empleo de buena calidad según nivel educativo. Total país, 2003

Nivel educativo	Indicador de calidad de empleo
Ninguna	2.3
Primaria incompleta	6.6
Primaria completa	8.8
Secundaria incompleta	13.1
Secundaria completa	27.2
Técnico o tecnológico	42.0
Universitario sin título	41.8
Universitario con título o postgrado	49.7

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Las diferencias entre regiones son significativas. En el área urbana, Antioquia, San Andrés y Providencia y Bogotá presentan los mejores estándares de calidad de empleo, mientras que las regiones Central y Pacífica (sin Valle) presentan los peores registros. La proporción de asalariados con ingreso superior al mínimo de San Andrés y Providencia duplica la de la región Central (82,1% frente a 41,3%). Igual proporción se observa entre la afiliación en pensiones de Antioquia y la región Central. Las mayores brechas se encuentran en la afiliación al Sistema de Riesgos Profesionales, donde Bogotá alcanza el 65.5% frente al 28.2% de la

región Pacífica. Mientras que las brechas más pequeñas están en la proporción de ocupados con límite razonable de horas que oscila entre 74.6% de San Andrés y 60.3% de la región Central (cuadro 6).

Cuadro 6

Colombia. Características de calidad de empleo de los asalariados por región. Cabeceras, 2003

	Salario/hora superior al mínimo	Afiliado a pensiones	Afiliado a salud	Afiliado ARP	Límite razonable de horas
Atlántica	56,8	45,2	52,4	42,0	68,5
Oriental	55,4	37,3	45,9	36,3	68,6
Central	41,3	32,6	39,1	30,1	60,3
Pacífica	47,5	36,4	40,9	28,2	70,6
Bogotá D.C.	72,9	59,8	64,2	60,2	64,7
Antioquia	64,8	65,4	69,2	65,5	70,2
Valle del Cauca	60,7	49,6	53,7	51,0	62,9
San Andrés y Providencia	82,1	62,7	69,0	47,4	74,6
Orinoquía y Amazonas	67,8	42,6	45,6	37,1	64,1
Total	60,4	49,0	54,7	47,9	66,2

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

En el área rural, Antioquia presenta los mejores registros y las regiones Central y Pacífica las de mayor precariedad. Las brechas son significativas en especial en cuanto a la afiliación al sistema pensional y de riesgos profesionales (Ver cuadro 7).

El desbalance regional, ilustra la necesidad de reforzar las labores de regulación, seguimiento y control en el país, así como la pertinencia de emprender acciones desde lo local y de considerar las heterogeneidades regionales en la formulación de las políticas públicas.

El segmento más vulnerable, de acuerdo con la experiencia laboral, es el de las personas que recién ingresan al mercado laboral, lo que parece

Cuadro 7

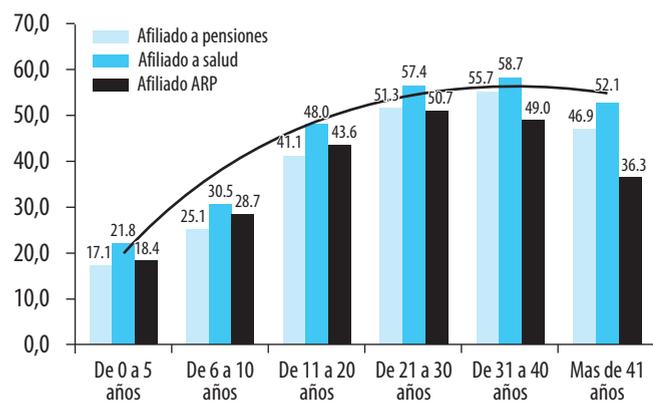
Colombia. Características de calidad de empleo de los asalariados por región. Resto, 2003

	Salario/hora superior al mínimo	Afiliado a pensiones	Afiliado a salud	Afiliado ARP	Límite razonable de horas
Atlántica	43,1	20,5	22,0	15,1	63,9
Oriental	38,1	18,3	26,2	20,5	63,6
Central	21,5	8,8	15,7	10,3	47,8
Pacífica	27,3	15,1	15,7	9,3	69,8
Antioquia	33,2	23,9	31,3	24,5	74,7
Valle del Cauca	34,4	18,5	19,4	17,3	66,0
Total	32,9	17,0	22,3	16,5	62,9

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Gráfico 7

Colombia. Porcentaje de asalariados afiliados al Sistema de Seguridad Social. Total país, 2003.

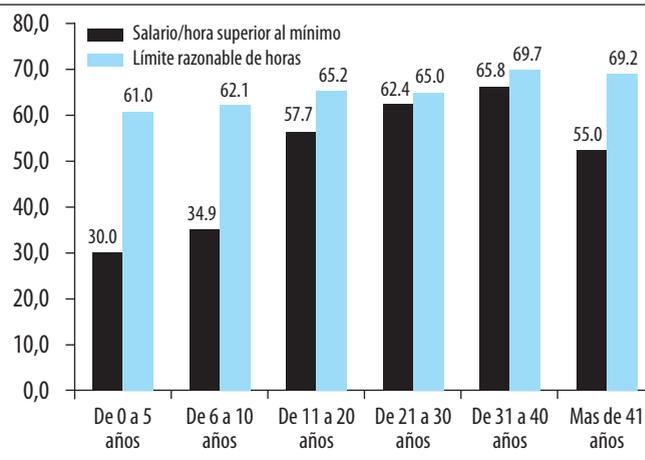


Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

indicar que la primera vinculación laboral está asociada con condiciones precarias de contratación. Las condiciones mejoran a medida que aumenta la experiencia y solo desmejoran para las personas con más de 41 años de experiencia, es decir cuando ya se alcanzan edades cercanas a los 60 años. El deterioro de la calidad del empleo es más temprano en el área rural. En efecto, las condiciones empiezan a deteriorarse cuando las personas completan 30 años de experiencia, mientras que en el área urbana ocurre cuando la experiencia sobrepasa los 40 años (Ver gráficos 7 y 8).

Gráfico 8

Colombia. Porcentaje de asalariados con salario superior al mínimo y límite razonable de horas. Total país, 2003.



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

5 Se incluyen bajo la categoría de jornaleros o peones a los trabajadores que se dedican directamente a la producción de bienes agrícolas y pecuarios, bajo la dependencia de un patrón del que obtienen una remuneración ya sea fija o por unidad producida (Dane, Manual Encuesta Calidad de Vida 2003).

6 Se considera empleado doméstico a la persona que le trabaja a un solo hogar, realizando actividades propias del servicio doméstico y recibe por su trabajo un salario en dinero y/o en especie. Comprende a los sirvientes, choferes, jardineros, porteros de casa, niñeras, amas de llaves, etc.

- ¿En qué sectores, ocupaciones y tipos de empresa se halla concentrada la vinculación precaria y las condiciones inadecuadas de empleo / deficientes condiciones de empleo?

Los jornaleros⁵ y los empleados domésticos⁶ presentan las vinculaciones laborales más precarias. El 29.4% y el 32.3% respectivamente no cumple con ninguna de las características examinadas y menos del 2% goza de las cinco. Los mayores

rezagos están en la afiliación a la seguridad social. En pensiones no alcanzan el 6% mientras que el promedio es de 43.1%.

Como es de esperar, los obreros o empleados del gobierno tienen los mejores registros en todos los indicadores examinados (cuadro 8).

Cuadro 8

Colombia. Características de calidad de empleo de los asalariados por posición ocupacional. Total país, 2003

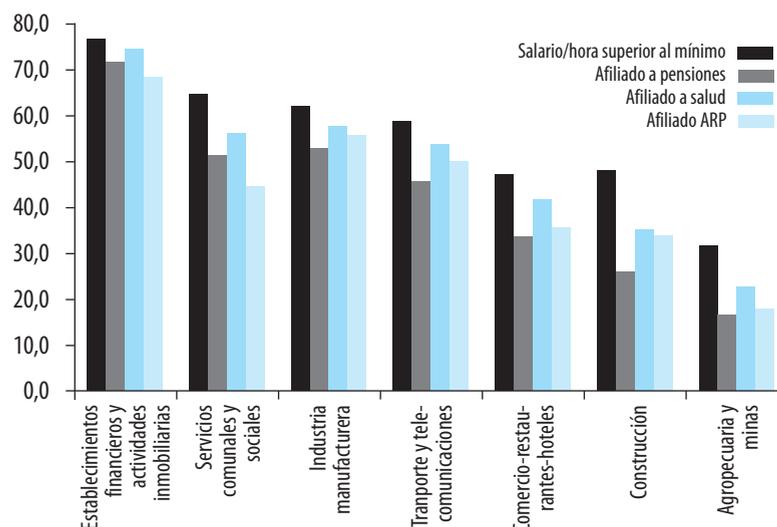
Posición Ocupacional	Salario	Pension	Salud	ARP	Horas
Obrero Particular	58,6	46,1	52,5	47,5	63,8
Gobierno	93,2	84,7	87,5	68,5	81,5
Jornalero o peón	20,3	5,1	8,0	4,8	61,8
Doméstico	17,3	5,7	11,5	7,0	61,1
Total	55,3	43,1	48,6	42,1	65,6

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

El sector económico que ofrece mejores condiciones laborales es el de establecimientos financieros y actividades inmobiliarias, en donde el 36,2% de los asalariados cumple con las cinco características examinadas. Las condiciones más precarias están el sector primario (agricultura, minas y canteras), en la construcción y en el sector de comercio, restaurantes y hoteles (Ver gráfico 9).

Gráfico 9

Porcentaje de asalariados con salario por encima del mínimo y afiliación al Sistema de Seguridad Social por ramas de actividad, Total país, 2003



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

El límite razonable de horas observa un ordenamiento diferente, el mejor registro está en el sector de servicios comunales y servicios con 71.8% y los más bajos en transporte-telecomunicaciones y comercio-restaurantes-hoteles, con porcentajes cercanos al 59%.

La ocupación de los asalariados se encuentra estrechamente relacionada con la calidad del empleo. Aquellos que se desempeñan como directores, profesionales o técnicos presentan las mejores condiciones (el 43.8% goza de las 5 condiciones), mientras que los asalariados que se desempeñan como trabajadores agrícolas o forestales tienen las condiciones más precarias (solo el 6.7% goza de las 5 condiciones). Las brechas son considerables, por ejemplo la tasa de afiliación a pensiones del primer grupo es 5.3 veces superior a la de los trabajadores agroforestales (Cuadro 9).

Cuadro 9

Colombia. Calidad del empleo de los asalariados según ocupación. Total país, 2003 (porcentajes)

Ocupación	Salario	Pensión	Salud	ARP	Horas
Directores, profesionales y técnicos	91,8	74,4	76,6	61,3	84,2
Personal administrativo	79,9	69,6	73,6	69,3	77,2
Comerciantes y vendedores	49,6	39,0	46,7	39,3	59,3
Trabajadores de los servicios	37,9	29,9	36,9	30,7	57,4
Trabajadores agrícolas y forestales	28,7	14,1	18,9	14,1	60,3
Trabajadores no agrícolas	53,2	40,5	47,4	44,4	60,1

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Esta situación desvirtúa la existencia de mínimos, es decir de condiciones obligatorias para todo tipo de trabajo, trabajador, ocupación o sector económico, pues como se ha ilustrado los mínimos no solo no son universales sino que toman la figura de un plus que reciben aquellos mejor capacitados, que desempeñan ocupaciones de mayor jerarquía o complejidad.

Existe una relación directa entre el tamaño de la empresa y la calidad del empleo que proveen. Las características de salario y afiliación al sistema de seguridad social crecen a medida que lo hace el tamaño de la empresa. El porcentaje con límite razonable de horas de trabajo, aunque presenta una tendencia menos definida, también es mayor para los asalariados de empresas más grandes (Ver gráfico 10).

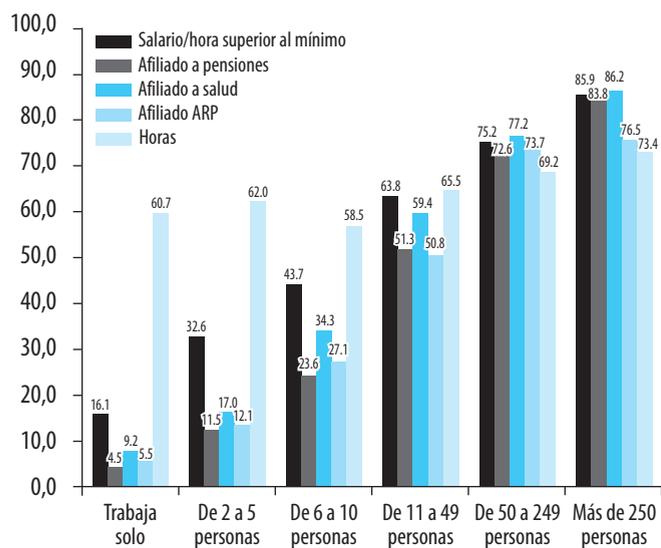
Puesto que la definición estadística de la informalidad utiliza el criterio de tamaño⁷, resulta interesante comprobar que una alta proporción de empresas “formales” no cumplen con la normatividad y obligaciones laborales de Ley, por tanto, las campañas e intervenciones para la formalización deben cubrir un espectro amplio (prácticamente universal) del sector empresarial.

El tipo de vinculación laboral constituye un factor determinante de la calidad del empleo. Los asalariados vinculados mediante contrato escrito de trabajo gozan de mejores condiciones que aquellos vinculados mediante contrato verbal (Ver gráfico 11).

⁷ En el caso de los asalariados se consideran en la informalidad a aquellos vinculados a empresas de tamaño igual o menor a 10 trabajadores.

Gráfico 10

Colombia. Indicadores de calidad del empleo de los asalariados según tamaño de la empresa, Total país, 2003

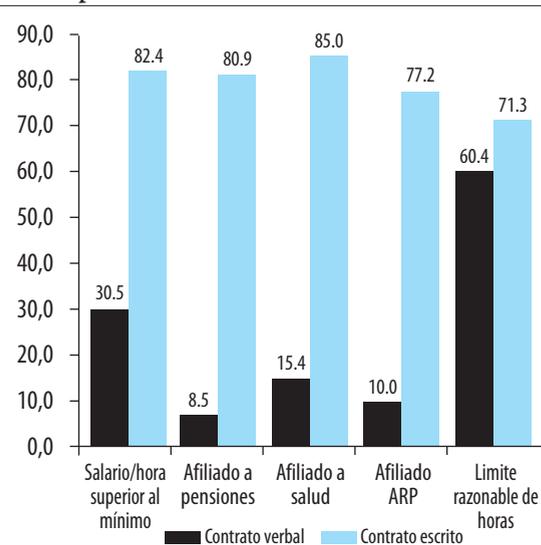


Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Gráfico 11

Colombia. Calidad del empleo de los asalariados según tipo de vinculación contractual.

Total país, 2003.



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

El Código Sustantivo del Trabajo establece que el contrato de trabajo puede ser escrito o verbal. Esta última modalidad se encuentra fuertemente asociada con condiciones precarias.

Calidad del empleo de los independientes

El indicador de calidad de empleo para los independientes se construye a partir de tres variables: ganancia por hora, afiliación como cotizante al sistema de seguridad social en salud y afiliación al sistema de pensiones.

- **Ingreso por hora:** este indicador relaciona la ganancia mensual percibida por los independientes y las horas normales que laboran. Si el valor es igual o superior a \$1729 (salario mínimo mensual vigente en 2003 = \$332.000 / duración máxima de jornada ordinaria de trabajo llevada a mes = 192) se considera que el trabajo es de buena calidad, en el sentido de que por lo menos garantiza un ingreso por hora equivalente al salario mínimo.

Se prefiere el indicador de ganancia por hora al indicador simple de ganancia mensual, pues el primero da cuenta de las características del mercado laboral en cuanto a la presencia significativa de ocupados con jornadas parciales de trabajo

y simultáneamente de otros que exceden de forma habitual la duración máxima de una jornada ordinaria de trabajo⁸.

- **Afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud:** se refiere a la afiliación a salud de la que debe gozar un ocupado. Si el trabajador está afiliado al sistema de salud como fruto de una cotización, entonces se califica como un empleo de calidad en este componente.
- **Afiliación al Sistema de Seguridad Social en pensiones:** se refiere a la afiliación al sistema pensional. Si el trabajador está afiliado al sistema o ya es pensionado (en cuyo caso no se exige cotización al sistema) se considera que el empleo es de buena calidad en este componente.

Los independientes agrupan el 46,1% de los ocupados del país, 43,6% en las cabeceras y 53,2% en el resto.

Sus condiciones de trabajo son deficientes. Sólo el 3,6% en el país cumple las características descritas: afiliación a salud y pensiones por el trabajo e ingreso por hora igual o superior al salario mínimo. En las cabeceras el porcentaje es de 4,9%, mientras que en el área rural no alcanza el 1%.

El más bajo de los indicadores es la afiliación a pensiones, sólo 7,9% de los independientes en el país, 10,5% en las cabeceras y 1,9% en el resto.

El 50,7% de los independientes de la cabecera no cumple con ninguna de las condiciones examinadas proporción que alcanza el 77,8% en el área rural (cuadro 10).

Cuadro 10

Colombia. Indicadores de calidad del empleo para los independientes. Total país, cabecera y resto, 2003.

	Ingreso/hora superior al mínimo	Afiliado a pensiones	Afiliado a salud	Ninguna	Con una	Con dos	Con tres
Total	34,9	7,9	13,6	59,0	29,2	8,2	3,6
Cabecera	41,6	10,5	18,1	50,7	33,2	11,2	4,9
Resto	19,6	1,9	3,3	77,8	20,2	1,5	0,5

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

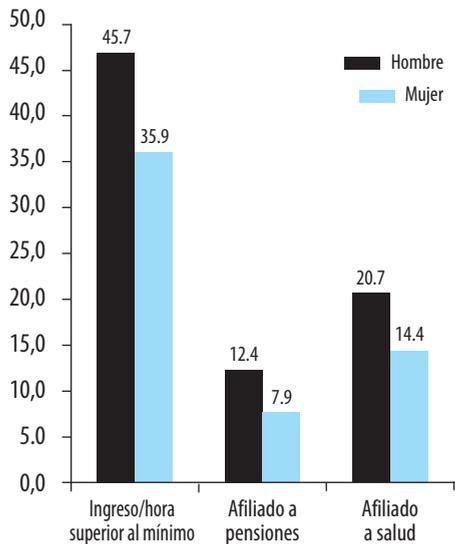
- **¿Qué grupos son más vulnerables a ejercer actividades independientes en condiciones precarias?**

Las precarias condiciones laborales de los independientes son similares entre los hombres y las mujeres del área rural. En contraste, en las cabeceras, las mujeres cons-

⁸ En 2003, el 43,6% de los independientes tenía una jornada semanal inferior a 40 horas y el 29,8% superior a 48 horas.

Gráfico 12

Colombia. Porcentaje de independientes que cumple cada una de las características de calidad del empleo según género. Caceres, 2003.



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

tituyen un grupo más vulnerable que los hombres. Al punto que el porcentaje de mujeres independientes que no cumple con ninguna de las características se encuentra 10 puntos por encima que el porcentaje de hombres (56.4% frente a 46.7%). (Gráfico 12).

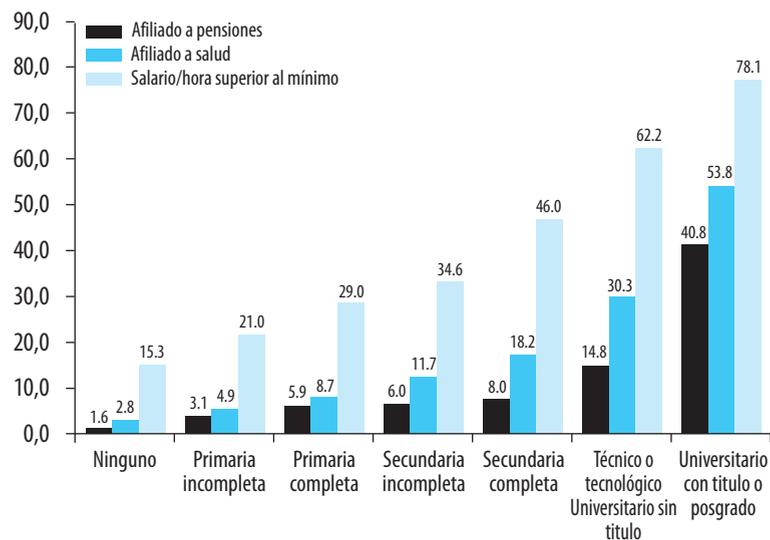
La situación de las mujeres, en comparación con la masculina, sólo es favorable en términos de la jornada laboral. En efecto, en las cabeceras, el 22,7% de las mujeres frente al 40,5% de los hombres independientes trabaja más de 48 horas a la semana. Esta característica persiste en el área rural, donde los porcentajes son de 14,4% para las mujeres y 25,3% para los hombres.

De manera similar a lo observado para los asalariados, los independientes jóvenes y los más viejos, enfrentan mayor precariedad laboral. Los peores indicadores están en el grupo entre 12 y 17 años, donde sólo el 10,6% obtiene un ingreso laboral superior al salario mínimo, mientras que la afiliación a los sistemas de salud y pensiones como cotizante es prácticamente inexistente.

Nuevamente la calidad del trabajo muestra una relación directa con el nivel educativo. En efecto, los más educados gozan de mayores coberturas y menor proporción de ingresos por debajo del mínimo. (gráfico 13).

Gráfico 13

Colombia. Porcentaje de independientes con ingreso mensual superior al mínimo, afiliación a salud y pensiones según nivel educativo. Total país, 2003.



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Las diferencias entre regiones son significativas. En el área urbana (cabeceras municipales) se destacan San Andrés y Providencia y Bogotá con los mejores estándares de calidad de empleo, mientras que las regiones Pacífica (sin Valle) y Orinoquía – Amazonía presentan los peores registros. En el área rural se destaca la precariedad de los independientes de la región Pacífica (sin Valle) que presenta los registros más bajos en las tres variables examinadas (cuadro 11).

Cuadro 11

Colombia. Características de calidad de empleo de los independientes por región y área. Porcentajes, 2003.

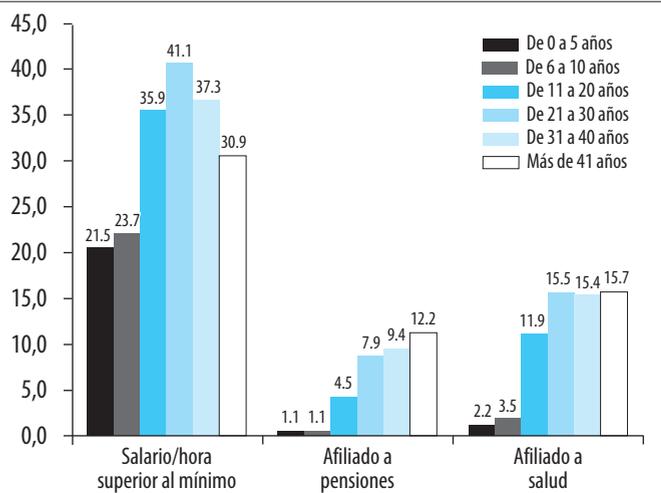
Región	Cabeceras			Resto		
	Ingreso	Pensiones	Salud	Ingreso	Pensiones	Salud
Atlántica	38,2	7,2	11,8	27,0	1,2	2,4
Oriental	43,5	10,5	18,3	22,1	2,7	3,6
Central	34,7	7,0	18,4	18,5	2,6	6,3
Pacífica	32,1	7,5	11,0	9,6	0,5	1,1
Bogotá D.C.	52,2	16,9	27,5	NA	NA	NA
Antioquia	35,1	10,5	18,3	14,4	2,8	5,5
Valle del Cauca	45,7	12,6	18,8	23,6	5,1	4,6
San Andrés y Providencia	64,5	16,6	29,1	NA	NA	NA
Orinoquía y Amazonas	47,1	5,0	16,7	NA	NA	NA
Total	41,6	10,5	18,1	19,6	1,9	3,3

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Existen importantes barreras de acceso para la afiliación de los independientes al sistema de seguridad social, en por lo menos dos aspectos: las tasas de cotización y el ingreso mínimo base de cotización. Las tasas de cotización son iguales para los trabajadores asalariados y los independientes, pero a diferencia de los primeros que comparten los aportes con el empleador, los trabajadores independientes la asumen en su totalidad, de forma que la afiliación a los dos sistemas le representa al trabajador una cotización equivalente al 25% del ingreso mensual. El ingreso mínimo base de liquidación constituye una barrera porque no se ajusta a los ingresos que percibe los trabajadores independientes (en 2003, sólo uno de cada cuatro, 26.2%, percibe ingresos superiores a un salario mínimo y sólo el 10,2% percibe ingresos mensuales superiores a dos salarios mínimos). Actualmente el ingreso mínimo base de liquidación para pensiones y salud es de un salario mínimo, pero durante los primeros diez años de vigencia de la Ley 100 se ubicó en 2 salarios mínimos para salud.

Gráfico 14

Colombia. Características de calidad de empleo de los independientes por años de experiencia laboral. Total país, porcentajes, 2003.



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Los indicadores de condiciones laborales no se comportan uniformemente de acuerdo con la experiencia de los trabajadores independientes. Mientras que el porcentaje de personas con salario superior al mínimo observa una trayectoria de U invertida, la afiliación al sistema de salud crece hasta los 30 años y luego se estanca y la afiliación al sistema pensional crece de manera sostenida. Este último fenómeno puede estar asociado con el hecho de que a medida que los independientes avanzan en su ciclo de vida y ciclo profesional tienen mayores incentivos para cotizar al sistema de pensión dada la necesidad de garantizar un mínimo de subsistencia para la vejez (gráfico 14).

9 Personas que explotan por su cuenta una profesión con ayuda o no de familiares, pero sin utilizar trabajadores (empleados u obreros) remunerados. Estas personas pueden trabajar solas o asociadas con otras de igual condición. Fuente: Dane.

10 Personas que explotan su propia empresa económica o que ejercen por su cuenta un oficio con ayuda o no de familiares, pero sin utilizar trabajadores (empleados u obreros) remunerados y pueden trabajar solas o asociadas con otras de igual condición. Estas personas pueden trabajar con el Estado o con el sector privado. Fuente: Dane

11 Personas que dirigen su propia empresa económica o ejercen por su cuenta una profesión u oficio, utilizando uno o más trabajadores remunerados empleados y/o obreros. Fuente: Dane

12 Persona que explota su propia unidad agrícola, o unidad agrícola en arriendo con ayuda o no de familiares, pero sin utilizar trabajadores remunerados. Fuente: Dane

• **¿En qué sectores, ocupaciones y tipos de empresa se halla concentrada la vinculación precaria y deficientes condiciones de empleo?**

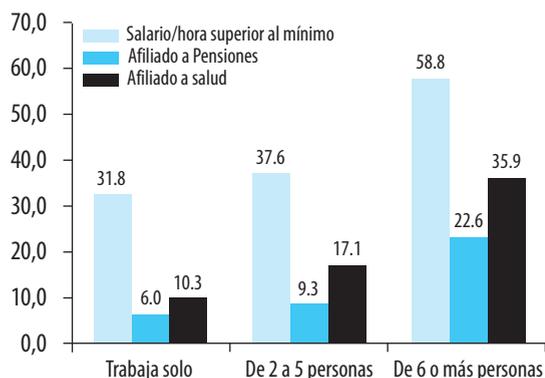
La heterogeneidad de los independientes se refleja en los indicadores de cada uno de los cuatro segmentos que lo componen: los profesionales independientes⁹, los patrones o empleadores¹⁰, los cuenta propia¹¹ y los trabajadores de su propia finca¹². En ese orden los indicadores de calidad decrecen pasando en el caso de salario superior al mínimo de 81,4% a 62,0%, 32,6% y 14,7%. La afiliación a pensión pasa de 38.8% a 18.3%, 6.3% y 1.3% y la de salud de 53.8% a 33.4%; 11,2% y 2,5%.

Este fenómeno indica la necesidad de establecer intervenciones diferenciales para cada grupo.

El sector económico donde los independientes gozan de mejores condiciones laborales es, al igual que en el caso de los asalariados, el de establecimientos financieros y actividades inmobiliarias, pero a diferencia de lo que ocurre con los asalariados donde el 36,2% cumple con las características examinadas, en los independientes el porcentaje apenas alcanza el 15,6%. Las condiciones más precarias de los independientes también están en el el sector primario (agricultura, minas y canteras).

Gráfico 15

Colombia. Indicadores de calidad del empleo de los asalariados según tamaño de la empresa, Total país. Porcentajes, 2003



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Las condiciones laborales según la ocupación de los independientes presentan la misma tendencia observada en los asalariados. A mayor complejidad y jerarquía mejores condiciones. Nuevamente los directivos, profesionales y técnicos presentan los mejores estándares y los trabajadores agrícolas y forestales los peores. Pero las brechas son mayores, la tasa de afiliación al sistema pensional de los directivos, profesionales y técnicos es 13,3 veces superior al de los trabajadores agroforestales; en cuanto a la afiliación a salud la proporción es de 12 veces y en ingreso de 4.4 veces.

Existe una relación directa entre el tamaño de la empresa y las condiciones laborales de los independientes (gráfico 15).

Los trabajadores no remunerados

El 6,9% de los ocupados en 2003 era trabajador no remunerado, esto es 1.268.664 personas que desarrollan labores en un negocio o actividad económica explotado por un familiar que reside en el mismo hogar sin recibir salario en dinero ni especie.

El porcentaje del área rural triplica el del área urbana (13.4% y 4.6% respectivamente). En las cabeceras la región con mayor proporción de trabajadores no remunerados es la Central con casi el 8% mientras que la mas baja está en San Andrés y Providencia con 2.2%. En el área rural la proporción oscila entre el 16.6% en la Oriental y 8.5% en la Atlántica (cuadro 12).

Cuadro 12

Porcentaje de trabajadores no remunerados por región y área. 2003

Región	Cabecera	Resto
Atlántica	5,3	8,5
Oriental	5,1	16,6
Central	7,9	16,3
Pacífica	7,1	16,0
Bogotá D.C.	3,0	ND
Antioquia	3,7	9,2
Valle del Cauca	2,8	10,0
San Andrés y Providencia	2,2	ND
Orinoquía y Amazonas	5,6	ND
Total	4,6	13,4

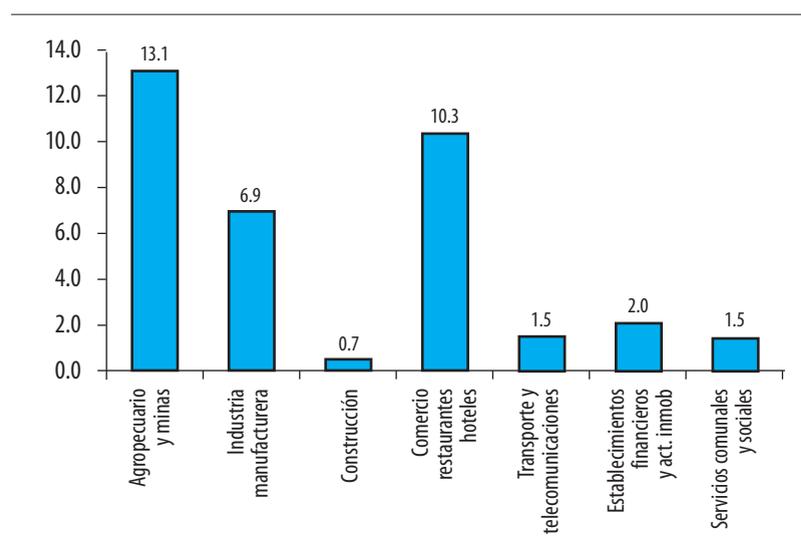
Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

La mayoría son mujeres (55.2% frente a 44.8% de los hombres). En efecto 9 de cada 100 mujeres ocupadas se halla en esta condición, frente a 5 de cada 100 hombres ocupados.

Los sectores económicos con mayor presencia de trabajo no remunerado son la agricultura donde 13 de cada 100 están en dicha condición, seguidos por el comercio-restaurante-hoteles y la industria manufacturera (gráfico 16).

Gráfico 16

Colombia. Porcentaje de trabajadores no remunerados por rama de actividad, Total país, 2003



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

El trabajo no remunerado está concentrado entre los más jóvenes y los menos educados. La mayor parte desarrolla actividades agroforestales y de ventas.

Indicador integrado de condiciones laborales

Indicador de deficiente inserción laboral

Para consolidar los resultados examinados se ha construido un **indicador de deficiente inserción laboral**, que no es más que la proporción de ocupados con alguna de las siguientes características:

- Asalariados que no cumplen **ninguna** de las cinco condiciones estudiadas: devengan un salario por hora inferior al mínimo, no están afiliados por su trabajo a

ninguno de los componentes del sistema de seguridad social (salud, ni pensiones, ni riesgos profesionales) y tienen una jornada laboral que excede las 48 horas a la semana.

- Independientes que no cumplen con **ninguna** de las tres condiciones examinadas: tiene un ingreso laboral por hora inferior al mínimo, no están afiliados ni a salud ni a pensiones como cotizantes.
- Trabajadores no remunerados

En 2003, el 41.3% de los ocupados del país se encuentra en alguna de estas situaciones y por tanto tenía una situación de inserción laboral precaria. Se trata del 33.5% de los ocupados de las cabeceras y casi el doble en el resto (63.3%).

Las disparidades regionales son significativas. En las cabeceras el porcentaje oscila entre 16,6% de San Andrés y Providencia y 44% en las regiones Central y Pacífica. En el resto las brechas son menores, el registro más alto lo tiene la región Pacífica con 76.8% y el más bajo Antioquia con 52.1% (cuadros 13 y 14).

Cuadro 13

Colombia. Trabajadores con inserción deficiente en el mercado laboral por regiones. Cabeceras, 2003

Región	Trabajadores con vinculación deficiente				Indicador
	Trabajadores no remunerados	Asalariados	Independientes	Total	
Atlántica	140.970	132.835	830.786	1.104.591	41,4
Oriental	111.109	168.986	419.799	699.894	32,0
Central	115.463	179.552	355.954	650.970	44,3
Pacífica	47.786	50.642	199.305	297.733	44,2
Bogotá D.C.	88.274	145.911	414.373	648.558	21,8
Antioquia	59.888	75.662	394.332	529.882	32,7
Valle del Cauca	46.085	136.173	315.003	497.261	30,5
San Andrés y Providencia	669	898	3.373	4.940	16,6
Orinoquía y Amazonas	11.742	15.957	46.353	74.053	35,2
Total	621.987	906.617	2.979.279	4.507.884	33,5

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Cuadro 14

Colombia. Trabajadores con inserción deficiente en el mercado laboral por regiones. Resto, 2003

Región	Trabajadores con vinculación deficiente				Indicador
	Trabajadores no remunerados	Asalariados	Independientes	Total	
Atlántica	88.894	57.414	520.588	666.895	63,5
Oriental	208.478	107.526	430.884	746.888	59,5
Central	124.109	136.879	223.752	484.740	63,5
Pacífica	148.140	47.158	515.688	710.986	76,8
Antioquia	50.284	30.605	204.904	285.792	52,1
Valle del Cauca	26.773	24.125	97.175	148.072	55,2
Total	646.677	403.706	1.992.990	3.043.373	63,3

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Cuadro 15

Colombia. Trabajadores con vinculación laboral deficiente por grupos de edad. Total país, 2003

Grupo de edad	Trabajadores con vinculación deficiente				Indicador
	No remunerados	Asalariados	Independientes	Total	
De 12 a 17	448.403	141.462	232.604	822.469	75,0
De 18 a 25	355.534	381.541	760.504	1.497.579	43,5
De 26 a 35	175.760	320.379	1.069.927	1.566.066	33,9
De 36 a 45	121.260	276.510	1.195.114	1.592.883	36,1
De 46 a 55	81.526	120.040	824.968	1.026.534	37,4
Más de 56	86.182	70.390	889.154	1.045.726	53,4
Total	1.268.664	1.310.323	4.972.270	7.551.257	41,3

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

No existen diferencias por género, de cada 100 hombres y cada 100 mujeres, en promedio 41 presentan condiciones laborales deficientes. Los jóvenes son los más vulnerables a las formas de inserción precaria, 75 de cada 100 jóvenes de 12 a 17 años ocupados lo están en condiciones precarias (cuadro 15).

La mala calidad de la vinculación laboral observa una relación directa con el nivel de escolaridad alcanzado. Para las personas sin escolaridad formal o preescolar el indicador alcanza el 70%, doce veces superior al porcentaje de

trabajadores con educación universitaria o con postgrado que presentan este tipo de vinculación (cuadro 16).

Cuadro 16

Colombia. Trabajadores con vinculación laboral deficiente según nivel educativo. Total país, 2003

Nivel educativo	Trabajadores con vinculación deficiente				Indicador
	No remunerados	Asalariados	Independientes	Total	
Ninguna o preescolar	90.626	102.112	647.422	840.161	70,1
Primaria incompleta	307.806	325.564	1.519.374	2.152.745	62,0
Primaria completa	203.199	299.586	914.485	1.417.270	50,2
Secundaria incompleta	383.480	343.374	1.049.097	1.775.951	45,3
Secundaria completa	169.005	178.314	595.486	942.805	28,5
Técnico o tecnológico	38.211	25.980	113.967	178.158	17,3
Universitario sin título	53.823	24.167	74.245	152.234	16,2
Universitario con título o postgrado	22.515	11.225	58.194	91.934	5,8
Total	1.268.664	1.310.323	4.972.270	7.551.257	41,3

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Los sectores económicos con mayor presencia de vinculación laboral deficiente son el sector primario y el comercio-restaurantes-hoteles, mientras que los establecimientos financieros y actividades inmobiliarias tienen la menor presencia de vinculación deficiente (cuadro 17).

Cuadro 17

Colombia. Trabajadores con vinculación laboral deficiente por rama de actividad. Total país, 2003

Rama de Actividad	Trabajadores con vinculación deficiente				Indicador
	No remunerados	Asalariados	Independientes	Total	
Agropecuaria y minas	504485	358404	1592103	2454992	63,6
Industria manufacturera	172451	153890	603312	929653	37,0
Construcción	6196	58060	285508	349765	41,6
Comercio-Restaurante-Hoteles	489563	324112	1407896	2221571	46,7
Transporte y Telecomunicaciones	16868	65433	260544	342846	30,5
Establecimientos Financieros y act. Inmobiliarias	18488	22066	66887	107441	11,7
Servicios comunales y sociales	60362	322675	751572	1134609	27,3
Total	1268664	1310323	4972270	7551257	41,3

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Indicador de adecuada inserción laboral

El complemento de los ocupados con deficiente inserción laboral no necesariamente corresponde a ocupados con adecuadas condiciones laborales. Para aproximarse a este grupo se construyó el indicador de **adecuada inserción laboral** que refleja el porcentaje de ocupados que cumple alguna de las siguientes características:

- Asalariados que cumplen con los cinco criterios examinados: devengan un salario por hora superior al mínimo, están afiliados por su trabajo a los tres componentes del Sistema de Seguridad Social y tienen una jornada semanal de hasta 48 horas.
- Independientes con ingreso por hora superior al mínimo. No se considera la afiliación a los sistemas de salud y pensiones, pues al tratarse de una “decisión” del independiente, podrían excluirse trabajadores independientes que han optado por no cotizar a la seguridad social a pesar de tener las condiciones para hacerlo. Este tratamiento sobreestima la proporción de independientes con adecuada inserción laboral, porque incluye a un grupo de personas con ingresos iguales o superiores al mínimo, que sin embargo no tienen garantizada la posibilidad de costear la cotización a la seguridad social.

Solo el 28.4% de los ocupados en el país tiene una adecuada inserción laboral, 33.8% de los ocupados del área urbana y 13.4% de los ocupados del área rural (cuadro 18).

Cuadro 18

Colombia, Trabajadores con vinculación laboral adecuada por área, 2003.

Area	Total ocupados	Con adecuada inserción laboral			Indicador de inserción adecuada
		Asalariados	Independientes	Total	
Cabecera	13.467.830	2.102.924	2.443.995	4.546.919	33,8
Resto	4.810.366	143.312	502.505	645.817	13,4
Total	18.278.195	2.246.236	2.946.501	5.192.737	28,4

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Las diferencias regionales son significativas. Las cabeceras de San Andrés y Providencia y Bogotá alcanzan porcentajes superiores a 40%, mientras que las cabeceras de la regiones Central y Pacífica no alcanzan el 25% (cuadro 19).

Cuadro 19

Colombia. Trabajadores con adecuada inserción en el mercado laboral por regiones.
Cabeceras, 2003

Región	Total ocupados	Con adecuada inserción laboral			Indicador de inserción adecuada
		Asalariados	Independientes	Total	
Atlántica	2.667.308	273.690	555.104	828.794	31,1
Oriental	2.190.563	274.967	392.332	667.299	30,5
Central	1.468.637	136.715	215.651	352.367	24,0
Pacífica	673.856	58.586	104.723	163.310	24,2
Bogotá D.C.	2.979.551	668.465	577.711	1.246.176	41,8
Antioquia	1.620.062	386.867	237.985	624.852	38,6
Valle del Cauca	1.627.907	270.892	306.604	577.495	35,5
San Andrés y Providencia	29.803	5.147	7.858	13.006	43,6
Orinoquia y Amazonas	210.143	27.594	46.026	73.620	35,0
Total	13.467.830	2.102.924	2.443.995	4.546.919	33,8

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

En el área rural las brechas regionales también son significativas. Mientras que en la zona rural de la región Atlántica, 20 de cada 100 ocupados tienen condiciones adecuadas, en la Pacífica sólo las tienen 7 de cada 100 (cuadro 20).

Cuadro 20

Colombia. Trabajadores con adecuada inserción en el mercado laboral por regiones.
Resto, 2003

Región	Total ocupados	Con adecuada inserción laboral			Indicador de inserción adecuada
		Asalariados	Independientes	Total	
Atlántica	1.049.963	22.604	197.238	219.843	20,9
Oriental	1.254.845	47.691	128.202	175.892	14,0
Central	763.659	14.745	54.209	68.954	9,0
Pacífica	925.335	12.799	55.077	67.877	7,3
Antioquia	548.521	33.869	35.993	69.862	12,7
Valle del Cauca	268.043	11.603	31.786	43.389	16,2
Total	4.810.366	143.312	502.505	645.817	13,4

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

No existen diferencias significativas entre hombres y mujeres, aunque la inserción laboral de los hombres es mejor que la femenina (cuadro 21).

Cuadro 21

Colombia. Trabajadores con adecuada inserción en el mercado laboral por género.

Total país, 2003

Género	Total ocupados	Con adecuada inserción laboral			Indicador de inserción adecuada
		Asalariados	Independientes	Total	
Hombre	10.693.712	1.206.408	1.910.885	3.117.293	29,2
Mujer	7.584.483	1.039.828	1.035.616	2.075.444	27,4
Total	18.278.195	2.246.236	2.946.501	5.192.737	28,4

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Existen sectores asociados a vinculaciones laborales adecuadas como el financiero e inmobiliario, donde más de la mitad de los ocupados presentan condiciones adecuadas. En contraste, el sector primario presenta los niveles más bajos de inserción adecuada (cuadro 22).

Cuadro 22

Colombia. Trabajadores con adecuada inserción en el mercado laboral por rama de actividad.

Total país, 2003

Rama de actividad	Total ocupados	Con adecuada inserción laboral			Indicador de inserción adecuada
		Asalariados	Independientes	Total	
Agropecuario y minas	3.862.617	340.586	129.887	470.473	12,2
Industria manufacturera	2.515.447	367.252	457.489	824.740	32,8
Construcción	840.975	199.164	41.065	240.228	28,6
Comercio-Restaurante-Hoteles	4.760.235	996.509	350.669	1.347.178	28,3
Transporte y Telecomunicaciones	1.123.770	279.665	144.281	423.946	37,7
Establecimientos financieros y actividades inmobiliarias	918.453	235.222	263.837	499.058	54,3
Servicios comunales y sociales	4.161.668	517.227	814.184	1.331.411	32,0
Total	18.278.195	2.946.501	2.246.236	5.192.737	28,4

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

La inserción laboral en condiciones adecuadas observa una relación directa con la edad de los trabajadores. En el grupo de menores trabajadores es prácticamente inexistente, mientras que los mejores indicadores los tienen los ocupados entre 36 y 55 años, donde 1 de cada 3 se encuentra inserto adecuadamente. El porcentaje decrece para el último tramo (cuadro 23).

Cuadro 23

Colombia. Trabajadores con adecuada inserción en el mercado laboral por grupos de edad. Total país, 2003

Grupos de edad	Total ocupados	Con adecuada inserción laboral			Indicador de inserción adecuada
		Asalariados	Independientes	Total	
De 12 a 17 años	1.097.178	582	27.692	28.274	2,6
De 18 a 25 años	3.443.623	357.828	261.061	618.889	18,0
De 26 a 35 años	4.618.240	760.321	770.809	1.531.130	33,2
De 36 a 45 años	4.412.761	687.005	853.537	1.540.542	34,9
De 46 a 55 años	2.748.246	354.931	604.348	959.280	34,9
Más de 56 años	1.958.147	85.568	429.053	514.621	26,3
Total	18.278.195	2.246.236	2.946.501	5.192.737	28,4

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

La estrecha relación de la calificación de los trabajadores y las condiciones laborales, se ilustra en el indicador resumen de inserción adecuada. El porcentaje crece progresivamente de 10.9% para los ocupados sin educación formal, hasta 57.9% de los ocupados con nivel universitario titulados o con postgrado (cuadro 24).

Cuadro 24

Colombia. Trabajadores con adecuada inserción en el mercado laboral por nivel educativo. Total país, 2003

Nivel educativo	Total ocupados	Con adecuada inserción laboral			Indicador de inserción adecuada
		Asalariados	Independientes	Total	
Ninguno o preescolar	1.197.816	8.970	121.269	130.238	10,9
Primaria incompleta	3.474.400	100.120	423.664	523.784	15,1
Primaria completa	2.823.079	154.599	415.047	569.646	20,2
Secundaria incompleta	3.919.084	305.356	617.227	922.583	23,5
Secundaria completa	3.311.348	599.516	585.490	1.185.005	35,8
Técnico o tecnológico	1.027.943	299.895	175.035	474.931	46,2
Universitario sin título	940.866	247.952	221.450	469.402	49,9
Universitario con título o postgrado	1.583.660	529.828	387.319	917.147	57,9
Total	18.278.195	2.246.236	2.946.501	5.192.737	28,4

Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Dane, Encuesta de Calidad de Vida 2003

PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA AVANZAR EN LA GARANTÍA DEL DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES JUSTAS Y EQUITATIVAS

Para la vinculación de los asalariados:

La precaria situación de gran parte de los asalariados demanda la intervención activa del Estado en términos de regulación y de formulación e implementación de políticas encaminadas a garantizar el derecho al trabajo en condiciones dignas. Las propuestas para avanzar en este camino incluyen la eliminación de la contratación verbal, la modificación del sistema de salario mínimo; la implantación de políticas de desarrollo productivo para las empresas y sectores que generan empleo de baja calidad y el fortalecimiento de mecanismos para hacer exigible el derecho.

- *Obligatoriedad de la contratación laboral escrita:* la contratación verbal está asociada a condiciones precarias de trabajo como la no afiliación al sistema de seguridad social, negociación de salarios inferiores al mínimo, jornadas de trabajo excesivas, etc. La contratación escrita facilita a los trabajadores la exigibilidad de sus derechos y provee herramientas para ejercer la regulación de manera oportuna y ágil.

La eliminación de la contratación verbal, debe ser gradual y acompañada de campañas de información de amplia difusión, procesos educativos basados en la creación de estándares sencillos y comprensibles para empleadores y empleados. La gradualidad deberá ser diferencial para los municipios según su tamaño, para el área urbana y rural y para algunas actividades o sectores económicos.

- *Establecer salarios mínimos diferenciales:* Las bondades, en términos de protección a los trabajadores, que derivan de la fijación de salarios mínimos se extinguen cuando su aplicación, como se ha corroborado aquí, es escasa. Dos tipos de acciones deberían emprenderse: una relacionada con el fortalecimiento de la regulación, control y supervisión y, otra relacionada con la revisión del sistema mismo de salario mínimo. En el segundo campo de acción deben examinarse aspectos como la conveniencia del actual sistema basado en un salario mínimo de aplicación general frente a un sistema de salarios mínimos que diferencia entre regiones, áreas, ocupaciones y/o sectores económicos o que establece salarios mínimos para ciertos grupos de la fuerza de trabajo.

La existencia de un salario mínimo de aplicación general como el de Colombia no es una práctica frecuente. En efecto, de 20 países del continente examinados¹³, solo seis: Colombia, Haití, Bolivia, Perú, Chile y Brasil contemplan un solo salario

¹³ La información fue obtenida de la base de datos sobre salario mínimo de la Organización Internacional del Trabajo www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages. El análisis se hizo para los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

mínimo para toda la población trabajadora (sin importar la región, la ocupación ni el sector económico). En 11 de los 20 países el salario mínimo es diferencial por sectores económicos, en 8 por ocupaciones, en 5 por regiones geográficas o zonas y en 4 por tamaño de la empresa (cuadro 25).

Cuadro 25

Criterios que utilizan los países para la determinación de salarios mínimos.
20 países de América.

País	Sector económico	Ocupación	Región o zona	Tamaño de la empresa	Criterios por país
Argentina	X (2)				1
Bolivia					0
Brasil					0
Chile					0
Colombia					0
Costa Rica	X (11)	X (5)			2
Cuba	X (n.d.)	X (n.d.)			2
República Dominicana	X (4)	X (5)	X	X	4
Ecuador	X (2)	X (n.d.)			2
Guatemala	X (2)	X (n.d.)			2
Honduras	X (n.d.)			X	2
Haití					0
México		X (88)	X		2
Nicaragua	X (16)				1
Panamá	X (17)	X (6)	X	X	4
Perú					0
Paraguay	X (n.d.)	X (n.d.)			2
El Salvador	X (9)				1
Uruguay			X (a)		1
Venezuela			X	X	2
Total países	11	8	5	4	

Entre paréntesis: número de categorías o grupos dentro del criterio

(n.d.) no disponible

(a) solo para empleados domésticos

Fuente: Elaboración propia con base en datos OIT

También se fijan salarios mínimos para algunos segmentos de la población trabajadora. Se trata de los discapacitados (en 4 países), de los jóvenes (4 países); de las personas mayores (1 país), de los trabajadores contratados a destajo (5 países); los trabajadores en prisiones (1), los empleados domésticos (3) y los aprendices (9). Colombia solo aparece en el grupo de países que establece salario mínimo especial para los aprendices (cuadro 26).

Cuadro 26

Grupos o segmentos de población trabajadora considerados para fijación de salario mínimo diferencial.
 20 países de América

País	Aprendices	Empleados domésticos	Discapacitados	Jóvenes	Mayores	Contratados a destajo	Trabajadores de prisión	Total
Argentina	X	X	X					3
Bolivia								0
Brasil								0
Chile	X		X	X	X			4
Colombia	X							0
Costa Rica			X	X		X		3
Cuba								0
República Dominicana	X					X		2
Ecuador	X							1
Guatemala	X					X		2
Honduras								0
Haití								0
México								0
Nicaragua							X	1
Panamá								0
Perú								0
Paraguay	X		X	X		X		4
El Salvador	X					X		2
Uruguay		X						1
Venezuela	X	X		X				3
Total países	9	3	4	4	1	5	1	

Fuente: Elaboración propia con base en datos OIT

Cuando se fijan salarios mínimos diferenciales se reconoce la heterogeneidad de la fuerza de trabajo, de la demanda laboral, del costo de vida por áreas y regiones; se ponderan los riesgos a los que se hayan expuestos los trabajadores en ciertas ocupaciones o sectores económicos así como la desventaja de ciertos grupos de la fuerza de trabajo. En suma, se reconoce la complejidad del mercado laboral y las particularidades de la fuerza de trabajo, en términos de que no puede ser tratada como cualquier otro tipo de mercancía que alguien ofrece y otros demandan.

Un sistema de salarios mínimos diferenciales previsiblemente mejoraría el papel del instrumento como protector de la fuerza de trabajo y regulador del mercado laboral y muy probablemente generaría incentivos para ampliar su aplicación. Esto último podría ocurrir porque aumentaría la probabilidad de que los agentes que intervienen en la negociación contractual lo acepten como revelador del costo de vida de la región o área en particular, de los riesgos implícitos en la ocupación o sector, etc.

También podría favorecer la vinculación de grupos en desventaja como los discapacitados y proteger a grupos como los profesionales recién egresados que dada la inexistencia de regulación están siendo contratados con salarios extremadamente bajos en relación con el capital humano que han acumulado, pero que frente a los altos niveles de desocupación cuentan con escasa capacidad de negociación.

La periodicidad para la cual se fija el salario mínimo también debe ser objeto de análisis. En 16 de los 20 países se fija salario mínimo mensual, en 11 se fija salario

mínimo diario, en 7 salario mínimo por hora y en 2 por obra o labor para determinadas ocupaciones. En Colombia solo se fija salario mensual (cuadro 27).

Dada la expansión de modalidades de contratación por horas y días, especialmente en ocupaciones que desempeñan las personas menos educadas y más vulnerables en el mercado de trabajo, resulta razonable y recomendable la fijación de salarios por hora y por día que protejan a este segmento de asalariados caracterizado por una escasa capacidad de negociación producto de la carencia de información y de la necesidad imperiosa de obtener ingresos. En este sentido, además de los criterios que se consultan para la fijación del salario mínimo mensual, la fijación de salarios por hora o por día debería incorporar un factor de compensación debido a la inestabilidad que reporta para el trabajador este tipo de vinculaciones.

Las principales críticas que enfrentan propuestas de regulación sobre el mercado de trabajo como esta, se relacionan con su supuesto impacto negativo en el nivel de empleo. Pero no existen evidencias al respecto. Así lo reconoce el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, [1998]:

“En los países industrializados hay mucha literatura sobre el impacto de la regulación del empleo asalariado sobre el empleo y el desempleo, con resultados ambiguos. Mientras algunos estudios encuentran que las normas de protección más severas están asociadas a una mayor tasa de desempleo o una menor tasa de empleo,

Cuadro 27

Período de tiempo para el que se estipula salario mínimo.
20 países de América (2002-2003)

País	Mes	Por día	Por hora	Otro	Total
Argentina	X		X		2
Bolivia	X				1
Brasil	X				1
Chile	X				1
Colombia	X				1
Costa Rica	X	X		X (a)	3
Cuba	X				1
República Dominicana	X	X	X	X (b)	4
Ecuador	X		X		2
Guatemala		X	X		2
Honduras		X			1
Haití		X			1
México		X			1
Nicaragua	X	X	X		3
Panamá	X		X		2
Perú	X				1
Paraguay	X	X			2
El Salvador	X	X			2
Uruguay	X	X	X		3
Venezuela	X	X			2
Total países	16	11	7	2	

(a) Para ocupaciones como recolectores de café y cargadores el SM es fijado por número de cajas, kilos, toneladas, cajas o movimiento.

(b) Para ocupaciones como carpinteros, electricistas, albañiles, operarios de maquinaria pesada el SM se fija por pieza producida

Fuente: elaboración propia con base en datos OIT.

otros no encuentran que haya una relación significativa entre protección y desempeño en el mercado de trabajo. En relación a los países en desarrollo, los pocos datos existentes no permiten todavía hacer inferencias muy precisas en este ámbito.”

Aún más, el organismo reconoce sus bondades en términos de distribución del ingreso y, por ende, en los niveles de pobreza y desigualdad: “*La evidencia para América Latina sugiere que los cambios del salario mínimo tienen un efecto discernible sobre la distribución del ingreso, pero de una magnitud muy modesta*”, y agrega “*En general, las evidencias indican que cierta disminución de la desigualdad, aunque pequeña y un efecto positivo algo mayor sobre la pobreza*” [BID, 1998].

Estas bondades trascienden los períodos de recuperación y crecimiento económico y el ámbito del sector formal. En un estudio para Colombia citado por el BID [Bell, 1997] se concluye que los aumentos de los salarios mínimos estuvieron acompañados de una disminución de la desigualdad, incluso en el período de recesión. Y en el mismo año, Lustig y McLeod concluyen, a partir de un estudio con una muestra de 30 países en desarrollo, que un aumento del salario mínimo estatutario está asociado a una reducción en el nivel de pobreza, no solo por el efecto directo sobre el ingreso de los trabajadores formales, sino por los efectos indirectos que se deriva de éste. Describen, por ejemplo, como el aumento en los salarios del sector formal podría aumentar la demanda de los productos del sector informal, lo que conduciría a un incremento en la demanda y los salarios de dicho sector.

- **Establecer un registro único de afiliación a la seguridad social:** se trata de unificar en una sola la cotización a los tres componentes de la seguridad social: salud, pensiones y riesgos profesionales. Esto derivaría en la reducción de la evasión y elusión, fenómenos ampliamente difundidos en la actualidad.
- **Crear y fortalecer mecanismos para facilitar la exigibilidad del derecho:**
Incluye por lo menos cuatro aspectos:
 - La creación de un sistema de información que permita hacer seguimiento y supervisión del derecho. Se trata de información sobre número de quejas, promedio de días para respuesta a queja, tipo de quejas, así como de las determinaciones o resolución de las mismas.
 - Eliminar las barreras de acceso que en términos de infraestructura para la instauración de quejas presenta gran parte de la población ocupada, lo que introduce inequidad e inaccesibilidad en la exigibilidad del derecho.
 - Crear y fortalecer canales de comunicación y campañas de educación sobre los derechos y los mecanismos para hacerlos exigibles. Se trata de imple-

¹⁴ La pequeña empresa agrupa las unidades productivas que ocupan menos de 10 trabajadores y los trabajadores por cuenta propia. Este parámetro es similar al utilizado para la definición del sector informal en el país, por tanto aquí se utilizan indistintamente las denominaciones informalidad y pequeña empresa.

¹⁵ Datos de 2003 para Bogotá.

¹⁶ Así lo evidencian sus coeficientes técnicos (peso del consumo intermedio en la producción bruta). En 2001, el consumo intermedio representaba el 72% de la producción en el sector informal frente a 42% del sector formal, lo que refleja que las primeras "son mas intensivas en el consumo de materiales y materias primas y tienen baja capacidad de ahorro debido al uso de tecnologías mucho menos avanzadas" (Dane, 2004).

¹⁷ El problema mas frecuente que reportan las pequeñas unidades es de orden financiero como falta de capital, de crédito y/o altas tasas de interés. El 44% de las pequeñas unidades a pesar de que necesita capital adicional no lo solicita pues encuentra barreras para radicar una solicitud como altas tasas de interés (37%), trámites engorrosos (34%), necesidad de amistades, intermediarios o recomendaciones (14%) y el desconocimiento de los mecanismos o medios para solicitar un crédito (12%). Y de los que lo solicitan, al 14% les es negado, 37% lo obtiene de particulares y sólo el 49% de una entidad financiera. La alta participación de los préstamos de particulares, caracterizada por abusos en términos de tasa de interés y plazos y por tanto altos costos para acceder a capital, puede tener efectos perversos en su sostenibilidad y sobrevivencia.

¹⁸ El 31% de las pequeñas unidades económicas reporta dificultades de comercialización y mercadeo.

¹⁹ Solo el 9% de las pequeñas unidades económicas recibió capacitación y/o asesoría en los últimos 12 meses a pesar de que el 58% considera que la requiere.

²⁰ Solo el 9% tiene entre sus clientes a empresas o entidades del gobierno y el 18% a empresas fábricas o cadenas de almacenes.

mentar estrategias de información y comunicación para que los trabajadores conozcan sus derechos y los mecanismos para denunciar, quejarse o demandar abusos o incumplimiento de la normatividad, así como los casos exitosos que han derivado de intervenciones de los diferentes entes responsables de estos procesos: Corte Constitucional, Ministerio de la Protección Social, etc.

- Restaurar el papel central del trabajo en el marco institucional mediante el restablecimiento del Ministerio del Trabajo, cuya fusión con el de Salud debilitó las funciones, capacidad, oportunidad y margen de acción que el Estado debe jugar en los dos ámbitos.

- **Política salarial:** Se trata de instituir una política salarial que garantice compartir los frutos del crecimiento y el goce de remuneraciones dignas para los trabajadores. Siguiendo las recomendaciones de la OIT, el ajuste del salario mínimo debería corresponder a la inflación esperada y un aumento adicional que oscilará entre la tasa de incremento de la productividad media de la economía (como mínimo) y la tasa de crecimiento del PIB (como máximo).

Política para el desarrollo productivo y formalización de sectores generadores de empleos de baja calidad: la economía informal y la pequeña empresa

La generación de empleo de baja calidad en la pequeña empresa y las unidades económicas informales¹⁴ está relacionada con sus bajos niveles de productividad. De hecho, a pesar de que concentran el 65,3% de los ocupados, sólo generan el 37,5% de valor agregado¹⁵.

Las intervenciones para cerrar la brecha entre la pequeña y gran empresa debe partir de los problemas que enfrentan las primeras: alto rezago tecnológico¹⁶, dificultades para acceder a capital¹⁷, dificultades en la comercialización y mercadeo¹⁸, escaso acceso a capacitación y asesoría¹⁹ y escasa interrelación con el sector formal y moderno de la economía²⁰.

Para elevar los niveles de competitividad y productividad de este segmento y con ello aumentar su esperanza de vida, rentabilidad y la calidad del empleo que generan, se deberían dirigir esfuerzos para la modernización y reconversión tecnológica y organizacional mediante el fortalecimiento de programas de capacitación e innovación. También emprender acciones para eliminar barreras como la falta de garantías y las altas tasas de interés que impiden el acceso al crédito y para favorecer la inserción en cadenas productivas. Esto podría incluir acciones como el redireccionamiento de los programas de microcrédito y del Fondo Emprender creados

en la Ley 789 y el Fomipyme; el fortalecimiento del vínculo con las universidades públicas y privadas (creando incentivos para que los grupos de investigación y los estudiantes pongan al servicio sus conocimientos para la reorganización tecnológica, productiva y organizacional de estas empresas); el fortalecimiento del vínculo con el Sena y Colciencias y la creación de normas para favorecer la contratación pública con las empresas asociativas y los pequeños productores urbanos y rurales.

Lo anterior debe acompañarse de una política de formalización con énfasis en la dotación de derechos, la adaptación de la reglamentación existente a las necesidades de la pequeña empresa informal y la gradualidad.

En particular, se podrían establecer condiciones favorables para ampliar la protección social de los trabajadores, fijando tasas de cotización inferiores que crecerían gradualmente en un período de cinco años hasta alcanzar los niveles del sistema general.

Se deberían emprender acciones para facilitar la inscripción en el registro mercantil²¹ y en los sistemas de información que habilitan el acceso a las políticas públicas de subsidio al empleo, microcrédito, modernización tecnológica e innovación. En particular, se deberían simplificar los trámites; promover campañas de información que divulguen las ventajas que reporta la formalización como el acceso al sistema crediticio, a programas de asistencia, asesoría, capacitación; crear regímenes especiales para las pequeñas unidades económicas que incluyen la reducción o eliminación de costos, y relajar o adaptar las exigencias que derivan de tener registro mercantil (como llevar libros de contabilidad). Tal relajamiento puede ser temporal, mientras se les brinda asesoría gratuita.

Propuestas para los independientes:

Las políticas públicas para avanzar en el mejoramiento de las condiciones laborales de los independientes son más complejas de formular e implementar que aquellas dirigidas a los asalariados. Por lo menos dos razones explican dicha complejidad. Primero, porque la unidad de intervención y regulación es menos tangible que en el caso de los asalariados, donde buena parte de las políticas tienen como unidad de intervención las empresas. Segundo, porque en su gran mayoría las actividades de los independientes son informales.

Las propuestas de política para este segmento incluyen la flexibilización de requisitos para insertarse y mantenerse en el sistema de seguridad social; la reglamentación de relaciones contractuales irregulares; la implantación de políticas para favorecer el desarrollo productivo de actividades que pueden ser exitosas y la erradicación de actividades que ponen en riesgo la vida de los trabajadores y que no tienen la posibilidad de transformarse en una alternativa laboral digna.

²¹ El 52% de las pequeñas unidades económicas no tiene registro mercantil. Las razones son de desconocimiento (el 56% de los no registrados afirma que no está obligado a hacerlo y el 19% desconoce si debe registrarse) y costos bien en tiempo o en dinero (12% afirma que es demasiado costoso, el 9% que implica la realización de trámites complicados y el 4% que le quitaría demasiado tiempo)..

- **Flexibilizar los requisitos de afiliación a la seguridad social:** la tasa de cotización y el ingreso base mínimo de liquidación constituyen importantes barreras de acceso para la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social. Esto se deriva de la precariedad de los ingresos que perciben de su actividad laboral. En el caso de salud, por ejemplo, se podrían establecer aportes sobre un salario mínimo y equivalentes al porcentaje que aportan los trabajadores asalariados (4%). En pensiones se pueden implementar los subsidios parciales.
- **Establecer un registro único de afiliación a la seguridad social:** ajustados los parámetros de tasas de cotización e ingreso base de cotización, se debería unificar en una sola la cotización, el registro y el pago de la seguridad social (salud y pensiones). Esto derivaría en la reducción de la evasión y elusión.
- **Reglamentar las relaciones contractuales irregulares:** Se trata de reglamentar y regular las relaciones contractuales como las órdenes de prestación de servicios OPS y los contratos asociativos de las cooperativas de trabajo asociado con el fin de evitar que sigan siendo utilizados para desfigurar la relación salarial y reducir los costos laborales menoscabando la estabilidad y protección de los trabajadores.

Política para elevar los niveles de competitividad y productividad de las actividades de los independientes

Mejorar las condiciones laborales de los independientes implica avanzar en términos de productividad y competitividad a partir de acciones que promuevan la asociatividad y el acceso a crédito y capacitación.

Esta consideración no aplica para todo el grupo de trabajadores independientes, pues un segmento considerable desarrolla actividades poco productivas, con baja probabilidad de éxito, riesgosas para la vida y que no ofrecen la posibilidad de convertirse en actividades laborales dignas que suministren la satisfacción personal y económica que se persigue con el trabajo. La intervención pública para este grupo de independientes debe comprender la extensión de los sistemas de protección social y el fortalecimiento de la capacitación con énfasis en habilidades básicas y práctica laboral, que favorezca su inserción en otras actividades productivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Oscar [1999]. *Desigualdad, empleo y pobreza en América latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo*. En Tokman, Víctor E. y O'Donnell (compiladores). Pobreza y desigualdad en América Latina.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID [2001]. *El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política*. Venezuela.
- BID, [1998], *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999*. Washington DC)
- Contraloría General de la República [2004], *Evaluación de la Política Social 2003*. Imprenta Nacional.
- Cortázar, René [1999]. *Globalización y creación de puestos de trabajo. Una perspectiva latinoamericana*. En Tokman, Víctor E. y O'Donnell (compiladores). Pobreza y desigualdad en América Latina.
- DANE [2003], *Manual Encuesta de Calidad de Vida 2003*. Bogotá.
- , Boletines de Estadística .
- , Encuesta Nacional de Hogares. Encuesta Continua de Hogares.
- , Encuesta 1-2-3, estudio sobre el sector informal. 2001.
- , “El sector informal en Colombia y demás países de la Comunidad Andina”. Bogotá, 2004.
- Gallart, María Antonia [1999]. *Reestructuración productiva, educación y formación profesional*. En Tokman, Víctor E. y O'Donnell (compiladores). Pobreza y desigualdad en América Latina.
- Henao, Martha Luz. “*Indicadores laborales*” en *Análisis de Coyuntura Económica*. Eduardo Lora, y Joaquín Vial, coordinadores. Tercer mundo editores, Bogotá, agosto de 1995.
- O'Donnell, Guillermo [1999]. *Pobreza y desigualdad en América latina: algunas reflexiones políticas*. En Tokman, Víctor E. y O'Donnell (compiladores). Pobreza y desigualdad en América Latina.
- Observatorio del mercado de Trabajo y la Seguridad Social [2005], *Mitos y realidades de la reforma Laboral Colombiana. La Ley 789 dos años después*. Cuaderno de trabajo No. 6, Universidad Externado de Colombia.

, (2004), Seguimiento a la Ley 789 de 2002 de Reforma Laboral. Año 2003. Cuaderno de trabajo No. 5, Universidad Externado de Colombia

Oficina Internacional del Trabajo, OIT. El trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª. reunión. Informe VI. Ginebra, 2002.

, Panorama laboral 2005. América latina y el caribe (avance primer semestre). Lima, 2005.

Rodríguez, Adriana [2004. El empleo en Bogotá. Problemas y políticas, en revista Desarrollo Social. Secretaría de Hacienda Distrital.

, [2005], *El derecho a la protección frente al desempleo*, en Colombia: diálogo pendiente. Propuestas de Política Pública para la Paz. Planeta Paz.

, Identificación de sectores prioritarios para las intervenciones de la política de empleo en el Distrito Capital. En: Secretaría de Hacienda Distrital, Revista Desarrollo social de Bogotá, D.C. No 2 de 2005.

, Cabanzo, Martha y Prieto, Mauricio. *Reforma laboral: Cuentas laxas, empleos precarios y menores ingresos*, en Economía Colombiana y Coyuntura Política. Edición 294. Enero-febrero de 2003.

Sen, Amartya. *Desigualdad y desempleo en la Europa Contemporánea*, en Revista Internacional del Trabajo, volumen 116, número 2, 1997.

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.

4

Salario mínimo, estructura ocupacional e ingresos en Colombia

Ricardo Bonilla González

123	Introducción
124	El salario mínimo en el mundo
140	Poder de compra y brechas de ingresos en Colombia
172	Conclusiones
175	Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El mercado laboral colombiano ha tenido diversas transformaciones en las últimas décadas, algunas ligadas a los procesos de reforma y otras al control de la inflación. La leyes 50/90 y ley 789/02 giraron alrededor de reducir costos, flexibilizar contratos y crear condiciones para facilitar y ampliar la contratación de trabajadores en Colombia. La prioridad en el control de la inflación, otorgada al Banco de la República por la Constitución de 1991, modificó las condiciones de determinación del salario mínimo, siempre con la doble expectativa de estabilizar los salarios y mantener la capacidad adquisitiva de los trabajadores. Ninguno de los dos procesos ha dejado de lado la idea de que exista un salario mínimo y que en su determinación participen los diferentes actores de la vida económica nacional. Dadas las diferentes modalidades de contratación, el salario mínimo es solamente un referente para los contratos asalariados, mientras las brechas se amplían y los ingresos de otros trabajadores se precarizan.

El presente capítulo tiene dos objetivos: a) retornar sobre la idea del salario mínimo y hacer una breve comparación internacional referente a su cobertura y alcances, y b) examinar el comportamiento de los ingresos promedio y por hora en Colombia, según diferentes alternativas de comparación en el mercado laboral colombiano: posición ocupacional, área, género, edad, actividad económica, ocupación y experiencia. El propósito es el de mostrar la cobertura poblacional del salario mínimo, a cuánto alcanza a satisfacer en términos de la canasta de consumo y exponer las brechas que, en materia de ingresos, se están presentando respecto a otras formas de contratación.

El análisis debe servir de insumo para una discusión sobre equidad en la contratación laboral colombiana, al mismo tiempo que un llamado de atención hacia la creciente deslaboralización de las relaciones de trabajo.

Se comienza con un esbozo de las características del salario mínimo en diversas regiones del mundo, se sigue con una evaluación de ingresos y brechas existentes en Colombia y se plantean algunas conclusiones pertinentes.

EL SALARIO MÍNIMO EN EL MUNDO

La idea básica del salario mínimo es la de establecer un parámetro de negociación en las relaciones obrero patronales, individuales o colectivas. Es un principio de protección a los trabajadores individuales que no poseen fuerza de negociación, mientras sirve de soporte para la acción sindical. No goza de simpatías universales y hay posiciones encontradas. Su origen es institucional y producto de Convenios internacionales. Sin embargo, en cada país se aplica con características diferenciales, las mismas que permiten construir tipologías. En este capítulo se trabaja primero sobre su origen y los argumentos a favor de su existencia; y enseguida se presenta una comparación internacional.

Origen y argumentos sobre el salario mínimo

La determinación del salario mínimo es, probablemente, uno de los acuerdos internacionales más antiguos y extendidos en las naciones más importantes y representativas del mundo. Su origen es un Convenio aprobado en la undécima reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo OIT, que sesionó en Ginebra en el año de 1928. El Convenio fue aprobado el 16 de junio de dicho año y entró en vigencia a mediados de 1930, un año después de haber sido ratificado por los gobiernos de Alemania y el Reino Unido. Los gobiernos de Chile, Uruguay y Colombia fueron los primeros en ratificarlo en América Latina, en 1933, apenas tres años después de que lo hicieran los gobiernos de Francia, España e Italia. El gobierno colombiano de entonces procedió a la ratificación, en el preludio de las reformas emprendidas por lo que más tarde se conoció como la República Liberal¹. Los últimos países en ratificarlo fueron Albania y la República de Corea, que lo hicieron en 2001.

El Convenio ha sido complementado dos veces. La primera, con el objetivo de establecer principios de igualdad e identificar los métodos de determinación del salario mínimo en el sector agrícola, aceptando la figura del salario en especie para los trabajadores del campo (1951) y, la segunda, para introducir mecanismos de protección de los trabajadores contra las remuneraciones indebidamente bajas, especialmente en países de menor desarrollo (1970). El gobierno colombiano ratificó la primera adición en 1969 y no existe evidencia de haber hecho lo mismo con la

¹ La ratificación no significó incorporarlo automáticamente en la legislación Nacional. Es solamente hasta la Ley 6 de 1945 que se reglamentó su aplicación y, por primera vez, un salario mínimo entró en vigencia el 1º de enero de 1950.

segunda. Los tres Convenios están vigentes y gozan de la aprobación y ratificación de la mayoría de las naciones del mundo. El Reino Unido ha sido el único país que ha utilizado el derecho de Denuncia de los Convenios²; sin embargo, continúa utilizando el mecanismo de consulta y aprobando un salario mínimo por hora para los mayores de 22 años.

Desde su aprobación, la figura del salario mínimo ha sido objeto de debate y se encuentra en el centro de la confrontación teórica y doctrinaria, con partidarios y detractores. En este capítulo no se va a profundizar en la polémica y, por el contrario, se concentrará en la evidencia de su práctica en el mundo y sus características. No obstante, se ilustrarán de manera breve los principales argumentos en pro y contra. El carácter legal de su determinación, sea obtenida de manera concertada o decidida unilateralmente por un gobierno, le da el carácter de obligatorio cumplimiento en los segmentos de población cubierta e implica la existencia de un mecanismo de intervención en la economía, por encima de las leyes del mercado, en este caso del mercado laboral, que afecta la libre determinación del salario y la cantidad del empleo existente. Precisamente alrededor de este tema es donde se encuentran los desacuerdos.

Los partidarios del salario mínimo argumentan criterios de protección al trabajador, a sus ingresos y a la estabilidad de su poder de compra. El salario mínimo, por principio, debe corresponder a las condiciones del desarrollo económico de cada país, a sus niveles de inflación y al poder de compra respectivo, de tal manera que, difícilmente, el salario mínimo de un país es equivalente al de cualquier otro. Al interior del respectivo país, ese salario debe corresponder, como su nombre lo indica, a la satisfacción de un mínimo de necesidades de consumo del trabajador y su familia, lo que no se podría obtener con un ingreso inferior. En ese sentido, es un mecanismo de protección de los trabajadores frente a empleadores dispuestos a pagar salarios muy bajos, sobretodo cuando hay abundancia de trabajadores disponibles y la tasa de desempleo es alta. También es un mecanismo para evitar la discriminación y garantizar la equidad en las remuneraciones, especialmente respecto a mujeres, jóvenes y minorías de cualquier índole. En síntesis, el salario mínimo existe como garantía para: a) evitar que los empleadores paguen salarios indebidamente bajos, b) mantener un mínimo de consumo de los trabajadores, y c) evitar la discriminación racial, de edad o de género en materia de remuneraciones.

Los opositores señalan que el salario mínimo es, por principio, una distorsión del mercado laboral que impide el logro del pleno empleo y afecta a los más pobres, a las minorías, a los jóvenes y a las mujeres, es decir, a quienes busca proteger. El argumento central se refiere al tope puesto por el salario mínimo que impide que los empleadores contraten más trabajadores por salarios inferiores, aún cuando ellos estén dispuestos a contratarse por debajo, por lo que pasarán a engrosar las filas del

² En la reglamentación de la OIT, todo país miembro que haya ratificado un Convenio, tiene derecho a mantenerlo vigente por diez años, al final de los cuales puede tomar una de dos decisiones: a) denunciarlo, con el objeto de proceder a introducirle cambios, o b) no denunciarlo y mantenerlo vigente por un nuevo período de otros diez años, y así sucesivamente.

desempleo. Por el contrario, dicen, si no existiera ese tope mínimo, los salarios se determinarían en el mercado a un nivel más bajo y los empleadores contratarían más personas, reduciéndose la tasa de desempleo. Consistente con lo anterior, afirman que la población desempleada y que no logra vincularse al mundo del trabajo está compuesta por mujeres, jóvenes y los menos capacitados, todos ellos en condición de pobreza; por lo tanto, que el salario mínimo impide la inserción de los pobres al mercado laboral. También señalan que el salario mínimo sirve de punto de comparación y genera un efecto depresor sobre todos los asalariados, reduciendo los salarios de los más capacitados. En síntesis, el salario mínimo no debería existir porque genera efectos negativos en: a) aumenta el desempleo, b) excluye a los más pobres del mercado laboral, acentuando la brecha de pobreza, c) afecta más a jóvenes y mujeres que podrían ser contratadas con un salario más bajo, y d) deprime los salarios de las personas más capacitadas.

El debate continúa y no hay evidencias definitivas alrededor de los impactos negativos sobre el empleo y la pobreza³. La disminución del desempleo y la mayor inclusión social van de la mano y no parecen ser consecuencia de la mayor o menor liberalización del salario mínimo, sino de los niveles de desarrollo y diversificación de la actividad productiva que hayan alcanzado los países. En buena parte de las economías de mayor desarrollo, aquellos países agrupados en la OCDE, las tasas de desempleo y pobreza son bajas en comparación con América Latina, mientras su fortaleza económica es determinante para tener un ingreso per capita elevado y un salario mínimo muy superior. La dinámica de crecimiento de estas economías genera mayores sinergias sobre el mercado laboral, reduciendo sus tasas de desempleo, que el impacto de reformas flexibilizadoras del mercado de trabajo en coyunturas de bajo crecimiento económico. La legislación internacional, sin embargo, no es homogénea, a pesar de recoger principios similares originados en los Convenios de la OIT, como se mostrará adelante.

Características y tipologías del salario mínimo

En esta sección se responden varios interrogantes y se construyen tipologías con base en un análisis comparado de su aplicación entre países representativos de América Latina, algunas economías emergentes y las principales naciones del mundo desarrollado. En su orden, las preguntas son: a) ¿a quién cubre el salario mínimo?, b) ¿cuál es el mecanismo de determinación y las instituciones responsables?, c) ¿cuál es el ámbito geográfico de aplicación?, d) ¿cuál es el ámbito sectorial de aplicación?, e) ¿cuál es la forma de pago?, f) ¿cuál es el tratamiento dado a jóvenes y aprendices?, g) ¿qué otras excepciones existen y por qué?, h) ¿cuánto es y a qué jornada corresponde?, e i) ¿con qué periodicidad se modifica y bajo qué parámetros?

³ De hecho, estudios del BID revelan más bondades que desventajas. Así se desprende del Informe 1998-1999, América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina, Washington DC. También en estudios citados por el BID, como Bell (1997) y Lustig y McLeod (1997). Ver el artículo de Adriana Rodríguez, "El derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias" capítulo 3 de este libro.

¿A quién cubre el salario mínimo?

En principio, el salario mínimo cubre a todos los trabajadores vinculados por un contrato de trabajo asalariado y su población objetivo es el universo de trabajadores menos capacitados. Así mismo, sirve de parámetro para la negociación individual de salarios por parte de trabajadores más calificados y también es la base de las negociaciones colectivas. Bajo esta característica, el salario mínimo no cubre al universo de independientes o trabajadores por cuenta propia, quienes, por definición, no contratan subordinados ni son contratados por un empleador, en cuyo caso este salario solamente sirve de parámetro de comparación⁴ respecto a los ingresos obtenidos en el desempeño de su actividad. En el conjunto de países seleccionados de América Latina (cuadro 1) y de otros países del resto del mundo (cuadro 2), se observa una tipología de cuatro características en materia de cubrimiento de la población, así:

- La determinación es de carácter general e incluye trabajadores al servicio de los sectores privado y público. Esa es la situación en la mitad de los países seleccionados de América Latina, también lo es en países con gobiernos centrales como Francia, España, Japón, Corea, Turquía y otros. Esta es la característica colombiana, en donde ningún trabajador asalariado que trabaje una jornada de tiempo completo puede ser remunerado por debajo del límite impuesto por el salario mínimo; así mismo, esa es la base mínima de cotización ante la seguridad social y el sistema pensional. Los trabajadores de tiempo parcial podrán ser remunerados proporcionalmente; no obstante, su cotización mínima en salud y pensiones siempre será sobre la base de un salario mínimo mensual legal vigente SMMLV.
- La determinación es exclusiva para los trabajadores del sector privado, así está establecido en la otra mitad de los países seleccionados de América Latina, incluyendo economías grandes como México, Perú y Chile. En este caso, se asume que los trabajadores al servicio del Estado dependen de decisiones oficiales y negociaciones directas con el gobierno.
- La determinación no cubre a todos los trabajadores asalariados y depende del carácter de los acuerdos y los grupos de trabajadores involucrados. Esa es la característica de los acuerdos bipartitos existentes en varios países europeos (cuadro 2), en donde las relaciones son directas entre asociaciones de empleadores y de trabajadores de grandes compañías y sus decisiones son acogidas como punto de referencia por otros grupos. Es el caso de Alemania,

⁴ El salario mínimo tiene otras utilidades en la vida cotidiana, sin que ello signifique obligación laboral. En fracciones de salario mínimo se tasan multas, se establecen topes de contratación, etc. También es un buen punto de referencia para comparar ingresos de las personas no asalariadas.

donde el acuerdo Metalmeccánico es acogido por otros sectores e influye sobre el 63% de los trabajadores del país. Algo similar sucede en Italia, con influencia sobre el 60% de los trabajadores. En países más pequeños, la gran decisión tiene mayor impacto: en Suecia sobre el 80%, en Islandia sobre el 85% y en Finlandia sobre el 90% de los asalariados en empresas privadas. También aplica para las decisiones consultadas del Reino Unido y Holanda, donde el salario mínimo cubre a los mayores de 22 o 23 años, respectivamente.

Cuadro 1

Salario mínimo mensual o diario, America Latina 2003

País	Responsable	Cobertura	SMM US\$	SMD US\$	Especie
Argentina	Tripartita	Nacional	155.20	No	No
Bolivia	Gobierno	Nacional	50.75	No	No
Brasil	Gobierno	Nacional	84.42	No	70%
Chile	Gobierno	S. Privado	173.60	No	Si
Colombia	Tripartita	Nacional	124.40	No	Rural 30%
Costa Rica	Tripartita	Nacional	Nd	9.10	Si
Cuba	Gob-Trab	Nacional	Nd	No	No
Dominicana	Tripartita	S. Privado	97.30	2.00 hora	Si
Ecuador	Tripartita	Nacional	143.92	0.95 hora	No
Guatemala	Tripartita	S. Privado	Nd	5.00	Rural 30%
Honduras	Tripartita	S. Privado	Nd	3.10	30%
Haití	Tripartita	S. Privado	Nd	1.65	Si
México	Tripartita	S. Privado	Nd	3.90	No
Nicaragua	Tripartita	Nacional	38.40	1.26	Rural
Panamá	Tripartita	S. Privado	Nd	1.23 hora	No
Perú	Tripartita	S. Privado	132.20	4.40	Si
Paraguay	Tripartita	S. Privado	151.40	5.82	30%
El Salvador	Tripartita	S. Privado	Nd	2.47	No
Uruguay	Gobierno	Nacional	44.03	No	No
Venezuela	Tripartita	Nacional	167.00	5.57	No

Fuente: Organización Internacional del Trabajo OIT, sistematización del autor.

- * En Costa Rica el SM es diario y completamente diferencial, según niveles de calificación.
- ** En República Dominicana, este SMM corresponde a las pequeñas. El SMM se determina por tamaño de las empresas, en las grandes es de US\$159.60 y en las medianas de US\$109.60.
- *** En Honduras, corresponde a empresas pequeñas y en sectores de bajo desarrollo. En las financieras, de exportación y las que ocupen más de 16 personas el SMD es de US\$5.20.
- **** En México hay tres SMD según regiones, el más bajo de US\$3.90 diarios y el más alto de US\$4.19 diarios. También hay 88 SM ocupacionales, todos superiores al mínimo regional.
- ** En Panamá hay tres regiones y el SMH es diferencial por región, sector y ocupaciones. El más bajo es el agrícola.
- ** Países que diferencian SM para discapacitados: Argentina, Chile (libre), Costa Rica, Honduras y Paraguay.
- ** En El Salvador, el SMD cubre las principales actividades privadas, el más bajo es el agrícola (US\$2.47 diario), mientras en el industrial es de US\$5.16.
- ** En Venezuela, el SMM diferencia sectores y tamaño. El más bajo se encuentra en el sector agrícola y en empresas con menos de 20 trabajadores (US\$167.00), mientras el más alto en actividades urbanas y empresas con más de 20 trabajadores (US\$185.56).

Cuadro 2

Salario mínimo mensual o por hora, otros países 2003

País	Responsable	Cobertura	SMM US\$	SMH US\$	Especie
Canadá	Consulta	Provincia	Nd	5.00	Si
E.E.U.U.	Gobierno	Estado	Nd	5.15	Si
Alemania	Bipartita	63%	1.548.00	No	No
Francia	Tripartita	Nacional	Nd	8.60	Si
Reino Unido	Consulta	Mayor 22 años	Nd	7.92	Si
España	Tripartita	Nacional	647.50	4.60	30%
Italia	Bipartita	Más de 60%	1.127.00	No	No
Holanda	Consulta	Mayor 23 años	1.431.80	No	Si
Suecia	Bipartita	80%	1.250.93	No	No
Irlanda	Tripartita	Nacional	Nd	7.90	Si
Finlandia	Bipartita	90%	Nd	8.00	No
Polonia	Tripartita	Nacional	211.83	No	20%
Islandia	Bipartita	85%	967.10	No	No
Rusia	Tripartita	No calificados	19.60	No	No
Turquía	Tripartita	Nacional	293.83	No	Si
Japón*	Cuatritpartita	Nacional	Nd	5.22	No
Corea	Cuatritpartita	Nacional	476.00	2.10	Si
China*	Consulta	Provincia	22.95	No	Si
India	Cuatritpartita	Provincia	Nd	1.10 día	Si
Malasia*	Cuatritpartita	Provincia	40.79	No	No
Filipinas	Tripartita	Provincia	Nd	1.88 día	

Fuente: Organización Internacional del Trabajo OIT, sistematización del autor.

* En Shangai el SMM es de US\$76.69.

* En Tokio, el SMH es de US\$6.11.

* En centros urbanos Malayos y para mayores de 21 años, el SMM es de US\$65.79.

- La determinación solamente cubre a los trabajadores no calificados. Esa precisión se encuentra en Rusia, sin embargo, en términos generales se asume que en la mayor parte de países donde rige un salario mínimo, éste cubre a los trabajadores de menor grado de calificación, dado que aquéllos que tienen alguna ventaja originada en destrezas, habilidades o educación, están en condiciones de negociar salarios más elevados.

¿Mecanismos e instituciones responsables?

De la información compilada en los cuadros anteriores, se desprende el hecho de que los países han aceptado los convenios promovidos por la OIT, pero los aplican de acuerdo con su estructura organizativa, su historia o su interpretación de los mecanismos de concertación. La experiencia internacional muestra que hay, al menos, seis alternativas institucionales para la determinación del salario mínimo. Ellas son:

- La decisión unilateral de los gobiernos, bajo la presunción de que con ello están interpretando el interés general. Así sucede en Estados Unidos, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay. En este caso, los gobiernos asumen la responsabilidad y no existen disposiciones expresas sobre mecanismos de consulta ni periodicidad obligatoria; sin embargo, se presume que los funcionarios a cargo construyen información y reúnen opiniones diversas, con las cuales sustentan la decisión suprema.
- La decisión de los gobiernos previa consulta a algún Consejo que reúna a representantes de empleadores y trabajadores. Este mecanismo fue identificado en Canadá, Reino Unido, Holanda y China. El procedimiento establece que el gobierno es directamente responsable; no obstante, debe reunir a un Consejo del Trabajo o su equivalente, en el que participen organizaciones de patronos, trabajadores y otros sectores sociales, quienes emitirán opiniones y sugerencias.
- Acuerdo bipartito sin intervención del gobierno. Ese es el procedimiento utilizado en Alemania, Italia, Suecia, Islandia y Finlandia, el mismo al que ya se había referido antes. En este caso, el salario mínimo es fijado mediante la negociación entre organizaciones patronales y sindicales fuertes y de sectores económicos con mucha influencia, tanta como para que su decisión se convierta en la referencia obligada para los demás sectores de la economía. En las economías más grandes se asume que los acuerdos en el sector metalmecánico son los determinantes, con especificaciones que conducen a que no haya un solo salario mínimo, sino en función de las diferencias regionales y de tipo de ocupación.
- Acuerdo bipartito entre gobierno y trabajadores. Esta opción es muy específica porque asume que el sector privado no existe o no debe ser consultado. Es el caso cubano, donde el gobierno se reúne con representantes de los trabajadores organizados sindicalmente y acuerda el salario que ha de regir para todas las actividades del país, incluyendo las diferencias regionales y por tipo de ocupación.
- Acuerdo tripartita y de concertación entre representantes del gobierno, los empleadores y los trabajadores. Es el procedimiento predominante en América Latina y algunas de las principales economías europeas con tradición de democracia representativa y concertadora, como Francia. Este es el mecanismo vigente en Colombia, donde el gobierno debe citar al Consejo Permanente

para la Armonización de Salarios y Políticas Laborales; organismo tripartito compuesto por cinco representantes de cada uno de los sectores involucrados: gobierno, organizaciones empresariales y centrales obreras. Este organismo debe acordar, de manera concertada, el salario mínimo nacional, el mismo que el gobierno convierte en obligatorio mediante Decreto del Ejecutivo. La legislación colombiana contempla la posibilidad del desacuerdo, en cuyo caso el gobierno debe fijar autónomamente el salario mínimo vigente para el año siguiente. La fecha límite para tomar esta decisión es el 30 de diciembre de cada año.

- Acuerdo cuatripartito y de concertación, con la incorporación de representantes del resto de la sociedad, en calidad de voceros del interés público, diferente al de las organizaciones de empleadores y trabajadores que representan sus propios intereses. Este mecanismo es más utilizado en el continente asiático y se aplica en Japón, Corea, India y Malasia. La diferencia esencial es la de encontrar personas que representan intereses distintos a los involucrados en una concertación salarial, quienes deben ejercer el papel de voceros de los desempleados y de todos aquellos que no están representados en las asociaciones de empleadores y/o sindicatos. El gobierno emite el Decreto con la anuencia general o al menos de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo. Así se establece en Corea; su cobertura es regional o sectorial y no hay un solo salario mínimo.

¿Cuál es el ámbito geográfico de aplicación?

La cobertura geográfica del salario mínimo depende del tipo de organización política del país y del área de influencia de quienes toman las decisiones. En términos generales, hay, al menos, dos alternativas: a) los países con estructura centralizada en los que la cobertura es nacional y no hay razón para que se establezcan diferencias regionales, y b) los países con estructura federal o con una descentralización mucho más marcada, en los que una determinada medida solamente rige al nivel de la Provincia, el Estado o la Zona Administrativa; por lo tanto, en el mismo país pueden haber tantos salarios mínimos como Provincias existan. Así sucede en la India con 32 medidas diferentes, en Filipinas con 16, en los 50 Estados de la Unión Americana o en las Zonas Administrativas de República Dominicana. En la mayor parte de los países de América Latina predomina la decisión centralizada, Colombia entre ellos, de tal manera que este salario es de obligatorio cumplimiento tanto en los grandes centros urbanos del interior, como en las fronteras.

Cuadro 3

América Latina

¿Cuál es el ámbito sectorial de aplicación?

Causas de salario mínimo diferente al legal					
País	Sector	Ocupación	Región	Otros	Aprendiz
Argentina	No	No	No	Joven	Si
Bolivia	Rural	No	No	No	No
Brasil	No	No	No	No	No
Chile	No	No	No	Joven y 3ª edad	Libre
Colombia	No	No	No	No	No
Costa Rica	Varios	Si	No	Calificación	50%
Cuba	Si	Si	No	No	No
Dominicana	Varios	Si	Zonas	Tamaño	No
Ecuador	Varios	Si	No	Textil	80%
Guatemala	Rural	Si	No	No	Si
Honduras	Varios	No	No	Tamaño	Si
Haití	No	No	No	No	No
México	No	Si	Si	No	No
Nicaragua	Varios	No	No	No	No
Panamá	Varios	Si	Si	Tamaño	No
Perú	No	No	No	Joven	Si
Paraguay	Varios	Si	No	Joven	60%
El Salvador	Varios	No	No	No	50%
Uruguay	Rural	No	No	No	No
Venezuela	Rural	No	No	Tamaño	Si

Fuente: Organización Internacional del Trabajo OIT, sistematización del autor.

El Convenio de 1951 puso en evidencia el hecho de que el salario mínimo no podría tener cubrimiento universal mientras existieran diferencias de desarrollo sectorial; de esta manera se protocolizó la idea de mantener salarios diferenciados entre las actividades urbanas y las rurales. Con el mayor desarrollo urbano y el creciente proceso de industrialización, algunos países introdujeron mayores diferencias sectoriales, llegando al extremo de identificar los tipos de ocupación y otorgarle a cada uno un estatus segmentado tanto por la actividad desempeñada como por la remuneración obtenida. Puesto en perspectiva, en el mundo se encuentran, al menos, tres tipologías de remuneración y cobertura sectorial, a saber:

- Países donde el salario mínimo es único y no existen diferencias sectoriales ni por tipo de ocupación. En este grupo se encuentra Colombia, país donde no hay diferencias de remuneración entre las áreas urbana y rural. Varias de las grandes

economías de América y el mundo practican esta opción, entre ellas: Estados Unidos, Brasil, Argentina, China, Francia, España y Rusia (cuadros 3 y 4), a pesar de que en algunas sí existen diferencias regionales pero no entre actividades al interior del ámbito geográfico provincial o estatal.

- Países donde aún se segrega contra la actividad rural, reconociéndole a estos trabajadores una remuneración inferior a la urbana. Hasta 1984 en Colombia se establecía esta diferencia. Predomina en países con una actividad rural relativamente importante y con poblaciones campesinas e indígenas de gran tamaño, como en los casos de Bolivia, Guatemala, Uruguay, Venezuela y Filipinas. Como caso excepcional se encuentra al Reino Unido, donde se mantiene esta diferencia en el trato.
- Países donde hay muchos salarios mínimos y la regulación amplía las diferencias sectoriales más allá del área rural y puede incluir hasta los tipos de ocupación. Es la práctica corriente en donde hay acuerdos bipartitos directos: Alemania, Italia, etc, cuya negociación llega hasta establecer perfiles profesionales. No hay un patrón generalizado en el resto del mundo, de tal manera que algunos solamente llegan a las diferencias sectoriales, incluyendo la segregación contra el campo, y otros manifiestan una regulación extrema por ocupaciones Cualquiera que sea el caso, diez países de América Latina van más allá de la segmentación rural. La India es, probablemente, el caso más ilustrativo de una regulación extensiva, pues además de reconocer las diferencias regionales, se contemplan 45 sectores y 1.232 ocupaciones.

¿Cuál es la forma de pago?

En todo el mundo el salario se paga en dinero corriente del país respectivo. Muchos países contemplan la posibilidad de pagar una porción en especie, Colombia entre ellos. Generalmente, este pago en especie está limitado y tiene requisitos. Se permite para trabajadores cuyo empleador les provea vivienda, alguna alimentación y otros bienes. Por lo tanto, se refiere esencialmente a trabajadores domésticos y rurales en período de cosecha, quienes allí pernoctan durante la temporada. Donde hay menos restricciones es en el Brasil, donde se permite esta forma de pago hasta en el 70% del salario, mientras en otros países se autoriza entre el 20% y el 30%. En Colombia, el pago en especie se practica en el servicio doméstico y en el trabajo rural, y su límite es del 30%.

Cuadro 4

Otros países

Causas de salario mínimo diferente al legal					
País	Sector	Ocupación	Región	Otros	Aprendiz
Canadá	Varios	No	Si	Exclusiones	Si
E.E.U.U.	No	No	Si	Exclusiones	Si
Alemania	Si	Si	Si	No	Si
Francia	No	No	No	Joven	Si
Reino Unido	Agro	No	No	Joven	Si
España	No	No	No	Joven	70%
Italia	Si	Si	Si	No	Si
Holanda	No	No	No	Joven	No
Suecia	Si	Si	Si	Joven	Si
Irlanda	No	No	No	Joven	75%
Finlandia	Si	Si	No	Joven	Si
Polonia	No	No	No	Joven	80%
Islandia	Si	Si	Si	Joven	No
Rusia	No	No	Si	Calificación	No
Turquía	No	No	No	Joven	No
Japón	Si	Si	Si	No	No
Corea	No	Si	No	Joven	Si
China	No	No	Si	No	No
India	45	1.232	32	Joven	Si
Malasia	Si	No	Si	Joven	Si
Filipinas	Rural	Si	16	No	Si

Fuente: Organización Internacional del Trabajo OIT, sistematización del autor.

¿Cuál es el tratamiento dado a jóvenes y aprendices?

La situación de jóvenes y aprendices es contemplada en la legislación de muchos países, especialmente en las economías desarrolladas, como consecuencia de tener las mayores tasas de desempleo y afrontar un difícil proceso de inserción al mercado laboral. La experiencia de algunos países europeos es ilustrativa. En el Reino Unido y Holanda, el salario mínimo es determinado mediante consulta y solamente rige para los mayores de 22 ó 23 años, de tal manera que el segmento de jóvenes entre 18 años y la edad límite, queda sujeto a remuneraciones inferiores como una alternativa para ser aceptados en el mercado de trabajo y asumir su falta de experiencia y sus limitaciones en destrezas y habilidades. En Francia existe el salario mínimo de inserción dirigido a jóvenes y se aplica una reglamentación especial sobre los primeros contratos, la misma que recientemente y de manera infructuosa, trató el

gobierno de extender en cobertura y duración. En Malasia, el salario mínimo urbano es diferente al rural y rige para los mayores de 21 años. En varios países de América Latina como Argentina, Chile, Perú y Paraguay, se contemplan medidas de carácter similar a la francesa.

Los contratos de aprendizaje son la mejor expresión de esta diferencia y en el mundo se presentan tres situaciones alternativas: a) países como Holanda, Islandia y Turquía, donde jóvenes y aprendices son sinónimos, a quienes se les paga menos y no hay necesidad de establecer pautas especiales para el tiempo del aprendizaje; b) países como Alemania, Italia, Canadá, Estados Unidos, Filipinas, etc., donde el contrato de aprendizaje aplica a personas de cualquier edad, aún cuando su población objetivo sean los jóvenes, y c) países donde se acepta una remuneración inferior para los jóvenes y existe reglamentación especial para el período del aprendizaje, situación de la cual hay una muestra bastante amplia y representativa de países aunque sin que haya homogeneidad de tratamiento. Así, en Costa Rica y El Salvador se les paga el 50% del Salario mínimo, en Paraguay el 60%, en España el 70%, en Islandia el 75%, en Polonia y Ecuador el 80%, en Chile se determina libremente y sin límites. El común denominador es el de establecer un contrato de tiempo limitado, con funciones propias para un período de aprendizaje del oficio y con una remuneración inferior al salario mínimo. Una vez superada esa etapa, el trabajador debe ser enrolado en condiciones normales.

¿Qué otras excepciones existen y por qué?

En este mapeo de características de la aplicación de los convenios sobre el salario mínimo se encuentran otro tipo de excepciones, que corresponden a particularidades de algunos países. Ellas son:

- El tratamiento dado a los discapacitados, sin especificar el nivel de discapacidad. No es universal y probablemente muchos países tienen reglamentaciones especiales para los contratos de personas con alguna discapacidad, sin que ello implique un salario mínimo inferior. En Chile se permite la negociación libre, similar a las del contrato de aprendizaje, mientras que en Argentina, Canadá, Costa Rica, Honduras y Paraguay simplemente se acepta que se pague por debajo del mínimo.
- La tercera edad es diferenciada en Chile. Allí se permite contratarlos mediante negociación libre del salario, por debajo del mínimo. No se encontró evidencia de tratamiento similar en otros países.

- El servicio doméstico y los trabajadores del hogar reciben remuneraciones inferiores al mínimo en prácticamente todo el mundo. Porción importante es pagada en especie.
- El tamaño de las empresas es otro criterio de diferenciación. En Venezuela, Honduras y República Dominicana se utiliza esta práctica. El criterio de clasificación es variado porque aún cuando se acerca a criterios internacionales, cada país introduce su propia base de diferenciación. En República Dominicana hay tres salarios mínimos, el más bajo para las pequeñas empresas y la brecha respecto a las grandes es del 40%. En Honduras se combina tamaño y grado de desarrollo: hay dos salarios mínimos y el más alto corresponde a las empresas con más de 16 trabajadores y las de exportación, con una brecha próxima al 40%. En Venezuela, el criterio de corte se ubica en el tamaño de 20 trabajadores, con una brecha del 10% entre las que se encuentran por debajo y por encima de dicho límite.
- Los grados de calificación de la mano de obra sirven de parámetro de asignación del salario mínimo en otras partes del mundo. En Rusia el salario mínimo rige para la mano de obra menos calificada. En Costa Rica hay varios salarios mínimos según niveles de calificación y tabla de ocupaciones. En los países europeos donde hay acuerdos bipartitos se acepta la diferenciación a partir de los perfiles de trabajo en cada actividad y tipo de ocupación.
- El grado de desarrollo de algún sector y su liderazgo en la economía nacional, lo convierten en la base de determinación y diferenciación respecto al resto de la economía. En Ecuador, el sector textil tiene el nivel más alto y con base en él se determina el de los demás sectores.
- Por último, existen las actividades y ocupaciones expresamente excluidas de la determinación nacional, estatal o regional. Tanto en la consulta regional canadiense, como en la determinación gubernamental de los Estados de la Unión (Estados Unidos), las normas son explícitas acerca de actividades y ocupaciones para las que no rige el salario mínimo, aquellas donde no tiene ingerencia como el caso de trabajadores del hogar y comisionistas, así como de sectores con enorme movilidad y empleos estacionales.

¿Cuánto es y a qué jornada corresponde?

El salario mínimo reproduce los desequilibrios que, en materia de ingresos, existe en el contexto internacional. Los cálculos para el año 2003 están tomados de bases de

datos de la OIT, con precios nominales expresados en dólares y sin tomar en cuenta los cambios en el poder de compra de paridad de cada país. Puesto en perspectiva, las economías de mayor desarrollo tienen salarios mínimos elevados respecto a los países de menor desarrollo, revelando que este salario está en función de la fortaleza económica de cada Nación. El factor trabajo es relativamente costoso donde el ingreso per-cápita es alto, mientras que la mano de obra resulta barata internacionalmente en las demás economías (Cuadros 1 y 2). La determinación no es homogénea y hay variaciones respecto a la jornada, que se refleja en tres opciones alternativas, así:

- Los países que acuerdan un salario mínimo mensual, entre los cuales está Colombia; sin embargo, se aceptan pagos proporcionales inferiores que compensen el menor tiempo trabajado, sea por día, semana, quincena o cualquier otra alternativa, sin contemplar el pago por hora. Entre la muestra seleccionada se tiene en el extremo superior a Alemania con US\$1.548, seguido de Holanda con US\$1.431.80, mientras al otro extremo se encuentran economías emergentes como China (US\$22.95) y Rusia (US\$19.60). En América Latina, el salario más alto lo tiene Chile (US\$173.60) y el más bajo Nicaragua (US\$38.40), mientras que Colombia se ubica en un nivel intermedio (US\$124.40).
- Los países que acuerdan salario mínimo por hora, siguiendo la tradición de Estados Unidos, que es el principal promotor de esta práctica. En la muestra, Finlandia y el Reino Unido se encuentran en el extremo superior con US\$8 y US\$ 7.92, respectivamente, mientras Corea se sitúa en el extremo inferior, con US\$2.10. En América Latina solamente aparecen tres países: Ecuador, República Dominicana y Panamá, dos de ellos con economías dolarizadas y con niveles de pago horario muy inferior al de Estados Unidos (US\$5.15). Una situación abiertamente excepcional es la determinación del SMIC francés, el cual se fija por hora (US\$8.60) con el fin de cubrir los cambios en los límites de la jornada laboral y su tendencia a reducirla hasta las 35 horas semanales: el salario mensual es equivalente a multiplicar el salario por hora por el número de horas trabajadas mensualmente.
- Los países que acuerdan el salario mínimo diario, práctica más utilizada en América Latina y regiones de Asia. Hay países donde se acostumbra fijar simultáneamente el salario mínimo mensual y el diario como una forma de establecer las proporciones de remuneración cuando se trabajan períodos temporales de tiempo. En la muestra se identificó a Costa Rica en el extremo superior (US\$9.10) y Nicaragua en el inferior (US\$1.20). En Colombia, la

información oficial es presentada sobre la base de un salario mínimo diario y se asume que el mensual es equivalente a multiplicarlo por 30 días.

¿Con qué periodicidad se modifica y bajo qué parámetros?

El ajuste del salario mínimo es potestativo de cada país. Las legislaciones difieren y se pueden encontrar, al menos, tres situaciones: a) quienes establecen el ajuste anual e incluyen la posibilidad de revisarlo cada vez que sea necesario, en función de las tasas de inflación, como está establecido en Colombia; b) quienes lo ajustan cada dos o tres años, en función a la estabilidad de la inflación y la duración de los acuerdos más representativos de las negociaciones colectivas, y c) aquellos que no tienen establecida ninguna periodicidad y el ajuste depende de decisiones gubernamentales, caso de Argentina, Chile y Estados Unidos. La periodicidad está en función de los procedimientos y la institucionalidad. En aquellos países donde funcionan los acuerdos tripartitos o cuatripartitos, la revisión es anual o bianual. Donde hay acuerdos bipartitos o se mantiene una consulta, el ajuste está en función de las principales negociaciones. Cuando la decisión es de orden gubernamental, no hay periodicidad definida.

Los parámetros utilizados para el ajuste son muy variados. La revisión internacional muestra que hay, al menos, nueve factores usados en el mundo, sin que ello implique que haya algún país que los utilice todos. En orden de importancia y comenzando por los más usados, son:

- Necesidades de los trabajadores y sus familias. Este factor implica que el salario mínimo debe cubrir una canasta de necesidades familiares, las que corresponden a un mínimo de subsistencia. Este factor es recurrente en la mayor parte de los países donde los acuerdos se concertan de manera tripartita o con un cuarto actor. Esa mención existe en Colombia y en buena parte de los países latinoamericanos.
- Costo de vida y/o tasa de inflación. En muchos países aparecen mencionados de manera independiente y es el segundo factor determinante. En realidad tienen un significado similar, se trata de ajustar el salario mínimo en función de los cambios en el costo de vida, lo que se mide con la tasa de inflación. El mensaje es que al ajustar los salarios se debe restituir el poder de compra perdido a causa de los mayores precios, por lo tanto, el reajuste debe compensar la tasa de inflación pasada.
- Nivel de salarios e ingresos del país. Este es el tercer factor más usado y significa que en el proceso de ajuste salarial deben tenerse en cuenta los cambios que

la dinámica económica ha propiciado en salarios e ingresos, manteniendo o mejorando la capacidad adquisitiva, según sea el caso.

- **Desarrollo Económico.** Es un factor complementario al anterior, mediante el cual se busca retribuir a los trabajadores su contribución al desarrollo económico mediante ajustes salariales que mejoren su capacidad adquisitiva. Este factor es el que se debe reflejar en los mayores salarios e ingresos de todos aquellos que no dependan del salario mínimo.
- **Productividad.** Este factor es la manera más precisa de determinar los aportes al crecimiento e incorporarlos en la retribución futura a los trabajadores. El mensaje con este factor es combinado: todo reajuste salarial debe, primero, recuperar el poder de compra perdido y, segundo, incrementarse en proporción a las ganancias de productividad. El uso de este factor obvia los dos anteriores e implica mantener información organizada acerca del comportamiento de la productividad en sus tres versiones: la laboral, la del capital y la total de factores.
- **Nivel de empleo.** Algunos países utilizan este factor como un mecanismo de equilibrio respecto a los determinantes del mercado laboral. El argumento central es el de que en el momento de ajustar el salario mínimo se deben tomar en consideración los desempleados, de tal manera que la decisión no se convierta en una restricción de acceso al mercado para nuevos trabajadores. Un salario muy alto alejaría a los empleadores y la tasa de desempleo subiría, mientras que un salario bajo podría aumentar la tasa de participación por efecto de la llegada de miembros secundarios del hogar, obligados a salir al mercado por los bajos ingresos.
- **Capacidad de pago de los empleadores.** Este factor lo utilizan pocos países, entre ellos Colombia, y su mensaje es complementario a los de desarrollo económico y productividad. Los incrementos salariales no pueden reducir la capacidad de inversión de las empresas, por lo tanto, la concertación se debe ajustar en un término medio entre el aporte a la productividad de los trabajadores y los requerimientos de inversión de los empresarios.
- **Beneficios de la seguridad social.** En pocos países se lo menciona y quienes lo hacen concuerdan con una visión de bienestar social, por ejemplo Holanda. El argumento es el de que todo ajuste salarial lleva implícito unos beneficios de seguridad social que no se miden automáticamente.

- Naturaleza del trabajo. Se menciona poco y se refiere a aquellas características de ciertos trabajos, donde hay riesgos o mucho desgaste, etc., que obligan a pensar en salarios diferenciales.

PODER DE COMPRA Y BRECHAS DE INGRESOS EN COLOMBIA

El salario mínimo en Colombia es determinado mediante un procedimiento de concertación tripartita. Sin embargo, puede ser fijado unilateralmente por el gobierno cuando predominan los desacuerdos. El sistema es uno de los más antiguos de América Latina y ha afrontado diversos retos: la violencia, los desacuerdos coyunturales entre los actores, el cambio de política en el control de la inflación, etc. En 1984 se unificó el sistema desapareciendo la segregación contra el sector rural. Desde entonces existe un solo salario mínimo, el cual se ha reajustado anualmente, con vigencia para el año calendario siguiente a partir del 1° de enero.

En estas dos últimas décadas, la capacidad adquisitiva no se mantuvo constante, al haber sido impactada de manera opuesta por dos eventos: a) la decisión institucional de desindexar el salario como parte de la política de control de la inflación, y b) la recesión económica de finales del siglo pasado. Ambos aspectos serán analizados aquí.

En esta sección se responde a varios interrogantes alrededor del poder de compra y la brecha de ingresos existente en Colombia. Las inquietudes se relacionan con los factores que se tienen en cuenta a la hora de concertar el salario mínimo, y son: a) ¿qué canasta básica cubre el salario mínimo colombiano?, b) ¿qué tanto ha mejorado la capacidad adquisitiva del salario colombiano?, c) ¿qué tan competitivo es el salario mínimo colombiano en el contexto internacional?, d) ¿cuál es la población objetivo cubierta por el salario mínimo?, e) ¿qué diferencia hay entre ser asalariado o cuenta propia y cuál es su brecha en materia de ingresos?

¿Qué canasta básica cubre el salario mínimo?

El primer criterio para la determinación del salario mínimo es el de satisfacer las necesidades del trabajador y su familia, criterio que es el más usado en el mundo. ¿Cuáles son esas necesidades y cómo se miden? Esa es una preocupación que organismos internacionales y gobiernos han buscado resolver de manera práctica y susceptible de cuantificar. La idea más aproximada de la medición de esas necesidades se expresa en la determinación de la canasta de bienes y servicios que necesita un individuo para no sufrir de indigencia y/o de pobreza, límites que se conocen como las líneas de indigencia LI y de pobreza LP, ambas evaluadas según los ingresos de las personas.

Los conceptos de pobreza e indigencia son aún objeto de controversia en el mundo; sin embargo, ha habido acuerdos para construir conceptos mínimos y susceptibles de cuantificar. El más importante es, quizás, el obtenido por Naciones Unidas con la formulación del programa de los Objetivos del Milenio ODM⁵, aprobado en la sesión del año 2000, al colocarse en el primer orden de prioridades la reducción de la pobreza e indigencia resultantes de la restricción de ingresos. Este énfasis sustituye al tradicional tratamiento dado a la satisfacción de las necesidades básicas NBI, según el cual se considera pobre al hogar que no logra satisfacer uno de cinco factores e indigente al que no logra dos o más de esos factores. Esa medición es bastante imprecisa y se presta para exagerar los avances de la política pública. La concepción basada en la restricción de ingresos es más objetiva, aparte de que el programa de Naciones Unidas ha contribuido a profundizar las metodologías de medición y a formular programas tendientes a la reducción de la pobreza e indigencia.

Con esta concepción, se entiende por indigente a toda persona cuyos ingresos diarios o mensuales son insuficientes para comprar una canasta básica de alimentos que le permitan reproducir la energía humana suficiente para vivir y trabajar. Las personas cuyos ingresos no logran comprar esa canasta mínima, son personas desnutridas y que ven reducidas sus capacidades para el trabajo. En la misma orientación, se entiende por pobre a toda persona cuyos ingresos no son suficientes para comprar una canasta combinada de alimentos y otras necesidades, también básicas, como vivienda, transporte, vestido, salud, educación, distracciones y demás actividades cotidianas. No ha sido fácil, por supuesto, identificar los bienes de la canasta y valorarlos a precios de mercado. En Colombia, se pueden distinguir, al menos, tres valoraciones diferentes, más no únicas. Ellas son:

- La propuesta por organismos internacionales, Naciones Unidas entre ellos, que consiste en asumir como indigente a toda persona con ingresos inferiores a US\$1 diario y como pobre a quien cuente con menos de US\$2 diarios. Hay que advertir que esta es una propuesta pragmática con la que se busca hacer comparaciones internacionales, pero que de ninguna manera consulta el poder de compra de cada país. Para efectos de comparación, se presentan estos indicadores en los Cuadros 5 y 6. Un buen observador encontrará inmediatamente que esta medida tiene un notable defecto: el valor de la canasta sube y baja según sea el comportamiento de la tasa de cambio; con devaluación la canasta cuesta más (año 2003) y con revaluación pasa lo contrario (año 2005). Lo anterior quiere decir que cuando el dólar es barato, más personas pueden comprar la canasta, por lo tanto, habría menos pobres. Como los pobres del país no compran en dólares, el país debe construir su propia canasta y valorarla en moneda nacional.

⁵ Naciones Unidas (2005), "Invirtiendo en el desarrollo, un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio", en: El Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, Jeffrey D. Sachs, Director, Nueva York.

- En el año 2004 y a consecuencia de una agria polémica alrededor de cuántos pobres había en Colombia, el gobierno nacional creó la Misión para la Erradicación de la pobreza y la desigualdad -MERPD, cuyo objetivo es determinar los niveles de pobreza del país y diseñar políticas para su reducción. Una de las primeras acciones de la Misión fue la de organizar metodologías y cuantificar el número de pobres del país⁶. No es el objeto de este documento discutir su cuantificación; sin embargo, parte del procedimiento consistió en construir la canasta de bienes y valorarla. La Misión construyó las canastas de alimentos y la combinada estudiando el comportamiento de consumo del segundo cuartil de la población⁷, es decir, de los colombianos clasificados entre el 25% y el 49,9% del ingreso nacional. Para hacerlo, utilizó los resultados de la encuesta de ingresos y gastos -EIG-, aplicada entre 1994 y 1995. El promedio nacional, obtenido como la ponderación de ciudades y áreas del país, se presenta como el valor asignado por la MERPD.
- La tercera valoración es la utilizada en el Observatorio de Coyuntura Socio Económica -OCSE del Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID de la Universidad Nacional de Colombia⁸. Esta canasta difiere por cuanto se trabaja con otro segmento de población. Se utilizó la misma encuesta EIG de los años 1994-1995, pero, a diferencia de la anterior, se estudió el comportamiento del consumo del 90% de la población colombiana menos rica, es decir, que solamente se excluyó al 10% más rico de los colombianos. El resultado es una canasta más exigente, que incluye más alimentos y otros bienes, como corresponde a la mayor dispersión de población y hábitos de consumo. Esta canasta requiere más capacidad de pago y su estimación, también como promedio nacional, se presenta en la última columna de los mencionados Cuadros 5 y 6.

Cuadro 5

Valor salario mínimo y canasta individual de indigencia

Año	Salario mínimo	Valor canasta línea de indigencia		
		Naciones unidas	Mision de pobreza	Ocse - cid
2001	\$286.000	\$68.993	\$68.748	\$81.904
2002	\$309.000	\$75.239	\$74.604	\$89.254
2003	\$332.000	\$86.334	\$80.033	\$95.856
2004	\$358.000	\$78.787	\$85.097	\$101.443
2005	\$381.500	\$69.623	\$90.802	\$107.868

Fuente: Cálculos MERPD y Observatorio de Coyuntura Socio Económica OCSE - CID - UN.

⁶ Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad -MERPD (2006), "Metodología de medición y magnitud de la Pobreza en Colombia", Bogotá, febrero.

⁷ Muñoz, C. Manuel y Rivas, M. Guillermo (2005). "Construcción de las canastas normativas de alimentos para el resto urbano y para la zona rural", Documento técnico MERPD, Bogotá.

⁸ Bonilla, Ricardo y González, Jorge Iván (Coordinadores) (2006). "Bienestar y macroeconomía 2002/2006: crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible", Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID, Universidad Nacional, Bogotá, septiembre.

Al comparar las tres canastas se tiene un importante diferencial, con el valor más alto dado por el OCSE-CID, uno intermedio por la MERPD, que es el oficial del gobierno colombiano, y el más bajo con la propuesta de Naciones Unidas. Frente a un ingreso dado, hay más pobres cuando el valor de la canasta es más alto, y viceversa. El objetivo aquí es establecer qué cubre el salario mínimo en relación con las necesidades personales y familiares de los trabajadores colombianos. Los cuadros de referencia indican cuál es el ingreso personal de un trabajador de salario mínimo y cuánto cuestan sus respectivas canastas de alimentos y combinada, según las tres valoraciones. Al comparar el salario con el valor de la canasta se establece el grado de cubrimiento de las necesidades del trabajador, sin su familia. En el caso de la familia, se podrá hacer el siguiente cálculo: i) tomar el promedio de personas por hogar arrojado por el reciente censo de población nacional: cuatro (4) personas; ii) multiplicar el valor de la canasta por el número de miembros del hogar, y iii) comparar este resultado con el salario mínimo. De esta manera, se obtendrá el grado de cubrimiento de las necesidades de una familia promedio, que depende del ingreso de un jefe de hogar, al que remuneran con el salario mínimo. Similar cálculo debe hacerse si la familia es más numerosa.

En el período 2001–2005, el salario mínimo fue ajustado anualmente en función de los cambios originados en la inflación, bajo el principio de recuperar el poder de compra perdido, incrementado en reconocimiento a un aumento modesto por concepto de productividad. También se modificó el valor de las canastas de alimentos y combinada en función de los cambios en los respectivos precios. Como el reajuste del salario de estos últimos cinco años se ha hecho por encima de la inflación pasada, se ganó aproximadamente un 1% en el poder adquisitivo sobre estas canastas. Con estos valores se hacen las siguientes comparaciones para las líneas de indigencia y pobreza.

Tomando como referencia la línea de indigencia LI (Cuadro 5), el salario mínimo colombiano cubre tanto las necesidades del trabajador como las de la familia promedio de cuatro personas, según las valoraciones de la ONU y la MERPD, aunque no así con la del CID. Con el valor de la versión oficial (MERPD) promedio para los cinco años, alrededor del 24% del salario mínimo permitió satisfacer las necesidades alimenticias del trabajador y con el 96% la de los cuatro miembros del hogar, quedando un 4% remanente para cubrir otras necesidades. Según la versión de Naciones Unidas, en el año 2003, bajo una tasa de cambio fuertemente devaluada, a la familia del trabajador le quedó faltando un 4% para cubrir esta canasta, mientras en los demás años fue cubierta totalmente y tuvo un remanente para otras necesidades. Bajo la versión del CID, en todos los años quedó faltando un 14% (en promedio) para comprar la canasta familiar de alimentos. En ningún caso, para una familia más

numerosa de cinco, seis o más miembros dependientes del jefe de hogar, el salario mínimo cubre el valor de dicha canasta y todas las personas de este grupo caen en la condición de indigencia.

Cuadro 6

Valor salario mínimo y canasta de pobreza

Año	Salario mínimo	Valor canasta línea de pobreza		
		Naciones unidas	Mision de pobreza	Ocse – cid
2001	\$286.000	\$137.986	\$174.443	\$202.831
2002	\$309.000	\$150.478	\$186.183	\$221.032
2003	\$332.000	\$172.667	\$200.165	\$237.382
2004	\$358.000	\$157.573	\$212.675	\$251.217
2005	\$381.500	\$139.246	\$224.586	\$267.129

Fuente: Cálculos MERPD y Observatorio de Coyuntura Socio Económica OCSE – CID – UN.

Considerando la línea de pobreza LP (cuadro 6), el salario mínimo colombiano permite cubrir el valor de la canasta combinada de alimentos y otras necesidades al trabajador, pero no alcanza para su familia. Tomando exclusivamente la versión oficial (la canasta de la MERPD), en promedio para los últimos cinco años este trabajador colombiano debió dedicar alrededor del 60% de su ingreso para comprar los bienes y servicios de esta canasta y cubrir sus necesidades personales. Esa proporción sube al 71% cuando se compara con el valor de la canasta dado por el CID.

Ahora bien, las necesidades de la familia de cuatro (4) personas no son cubiertas por el salario mínimo del jefe del hogar, ya que con ese ingreso apenas se cubre el 42% de la canasta básica según versión MERPD, o el 35,3% según versión CID. En el caso de que trabajen los dos miembros adultos de esta familia y ambos sean remunerados con el salario mínimo, el ingreso total permite cubrir el 84% de la canasta básica de la MERPD y todos los miembros del hogar quedan catalogados en condición de pobreza. La situación empeora cuando la familia es más numerosa, así trabajen los dos adultos.

Lo mismo sucede si el valor de la canasta es el dado por el CID, en cuyo caso el nuevo ingreso solamente alcanza para comprar el 70,6% de las necesidades de las cuatro personas.

En condiciones normales de contratación laboral, el salario mínimo no es el único ingreso del trabajador colombiano. Adicionalmente, el trabajador asalariado recibe mensualmente un subsidio de transporte, equivalente en el año 2005 la suma de cuarenta y cuatro mil quinientos pesos (\$44.500), más la suma de catorce

mil setecientos pesos (\$14.700) como subsidio familiar por cada hijo menor de edad. También le fueron descontadas las partes alícuotas de su contribución para mantenerse afiliado a los sistemas de salud y pensiones. Estos ingresos son los que permiten cubrir el gasto ordinario de la familia. En tales condiciones, el trabajador de salario mínimo debió recibir un total mensual de cuatrocientos cincuenta y cinco mil cuatrocientos pesos (\$455.400), equivalente al salario mínimo, el subsidio de transporte y el subsidio familiar por los dos hijos menores de edad. Con este ingreso adicional tampoco pudo comprar la canasta de la MERPD, apenas le alcanzó para cubrir el 50,7% de la misma; por lo tanto, aún con los subsidios esta familia seguía siendo catalogada pobre en ese año 2005.

El trabajo del cónyuge, o del segundo adulto del hogar, mejora la situación económica del mismo, aún cuando tampoco permite superar el umbral de la pobreza. Con los dos adultos, el ingreso mensual de esta familia fue de ochocientos ochenta y un mil cuatrocientos pesos (\$881.400) en el año 2005, equivalente al salario mínimo y el subsidio de transporte de los dos adultos, más el subsidio familiar común recibido por los dos hijos menores de edad. El nuevo ingreso cubre el 98,1% de la canasta de la MERPD, es decir, que esta familia se encontraba en los límites del umbral de la pobreza pero por debajo de la línea, por lo tanto era considerado pobre.

Sobra señalar que este mismo ingreso apenas cubre el 82,5% del valor de la canasta del CID, que sube hasta el 91,4% con la adición proporcional de los ingresos anuales, por lo que se encontraba lejos del umbral.

En síntesis, el salario mínimo colombiano solamente está diseñado para satisfacer las necesidades básicas y personales del trabajador sin familia o las mínimas alimenticias de un hogar tamaño promedio del país. Cuando la familia es numerosa y supera los estándares poblacionales, ese salario mínimo es insuficiente para comprar alimentos y los miembros del hogar caen por debajo de la línea de indigencia. En ningún caso, cualquiera que sea la canasta combinada de bienes y servicios con que se compare, ese salario cubriría las necesidades de una familia promedio, por lo tanto, el hogar de cuatro personas que dependa de esta cabeza de familia se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Para superar el actual umbral de la pobreza, el de la MERPD, se requiere que el hogar sea compuesto por cuatro personas, los dos adultos trabajen y reciban cada uno el salario mínimo, el subsidio de transporte respectivo y además se les adicione mensualmente el equivalente a los pagos anuales de prima y vacaciones y obtengan el subsidio familiar por los dos hijos siempre que sean menores de edad.

¿Ha mejorado la capacidad adquisitiva del salario colombiano?

El segundo criterio determinante del salario mínimo se refiere a la capacidad adquisitiva del salario, en particular a la relación entre el ajuste salarial y el costo de vida y

la tasa de inflación. Corrientemente su objetivo es, por lo menos, mantener el poder adquisitivo del salario, compensando la pérdida generada por los cambios en los precios durante un período predeterminado. Mantener el poder de compra consiste en reajustar el salario para comenzar el período siguiente por una proporción equivalente al nivel de la inflación en el período anterior. Incrementarlo implica hacer un reajuste salarial que supere la inflación pasada, retribuyéndoles a los trabajadores su aporte al mayor crecimiento y la productividad de la economía.

En Colombia la tradición de determinar el salario mínimo se inició 16 años después de la ratificación gubernamental del primer Convenio de la OIT, en 1949⁹. Después de muchos años de tener salarios divergentes entre las actividades urbanas y rurales, en 1984 se unificó el sistema y, desde entonces, se cuenta con un salario mínimo de cobertura nacional y sin ninguna discriminación sectorial. En estos 23 años, el PIB más que se duplicó y la población creció en más del 25%, por lo tanto hubo un importante incremento del PIB per cápita, el cual no se expresa en mejoras de los índices de pobreza ni del poder adquisitivo de los trabajadores colombianos, como se verá a continuación. Ver (cuadro 7).

Durante este período se presentaron tres hechos significativos que contribuyeron a los cambios en el poder adquisitivo del salario: a) la crisis de 1984-1985 y el ajuste económico de los siguientes años, b) el cambio en la política en el control de la inflación y la reforma del Banco de la República en 1991, y c) la recesión de finales del siglo XX. ¿Cómo afectaron al salario mínimo este tipo de acontecimientos? La serie comienza cuando se unificó el salario mínimo, momento que coincidió con otras medidas tendientes a resolver los problemas generados por la crisis económica del período 1984-1985, entre ellos la abrupta restricción de incremento salarial en el sector público, el sustancial incremento de aranceles y restricciones a las importaciones y la gran devaluación de la tasa de cambio que estimuló la inflación, al subir de niveles anuales del 16,6% (1983) al 32,4% (1990). Esta situación generó serios temores por la indexación de la economía, lo que condujo a modificar la política anti inflacionaria, al adoptarse como uno de sus pilares un nuevo método para la negociación salarial: dejar de realizar los ajustes con respecto a la inflación pasada para hacerlos en relación con las expectativas de inflación para el año siguiente. Este cambio de método llevó a perder parte del poder adquisitivo del salario mínimo entre 1987 y 1998. Los ajustes salariales por debajo de la inflación pasada se volvieron a modificar después de la recesión de 1999, cuando la inflación bajó a un dígito y los temores a la indexación pasaron a un segundo plano.

⁹ El gobierno colombiano ratificó el Convenio de la OIT en 1933, lo incorporó en la Ley General del Trabajo, en 1945, lo aplicó por primera vez con vigencia al 1º de enero de 1950 y se renueva anualmente desde 1978.

Cuadro 7

Poder adquisitivo del salario mínimo. Índice 1984 = 100

Año	Incremento salario mínimo (%)	lpc 31 de dic. (%)	Índice poder adquisitivo inflación pasada	Índice poder adquisitivo inflación futura
1984	-	18.28	100.00	100.00
1985	20.00	22.45	101.72	97.55
1986	24.00	20.95	103.27	100.60
1987	22.00	24.02	104.32	98.58
1988	25.00	28.12	105.30	95.46
1989	27.00	26.12	104.18	96.34
1990	26.00	32.36	104.06	89.98
1991	26.06	26.82	97.76	89.22
1992	26.05	25.13	96.99	90.14
1993	25.03	22.60	96.90	92.58
1994	21.09	22.59	95.39	91.08
1995	20.50	19.46	93.30	92.12
1996	19.50	21.63	93.34	89.99
1997	21.02	17.68	92.73	93.33
1998	18.50	16.70	93.55	95.13
1999	16.01	9.23	92.86	101.91
2000	10.00	8.75	93.63	103.16
2001	9.96	7.65	94.84	105.47
2002	8.04	6.99	95.23	106.52
2003	7.44	6.49	95.68	107.47
2004	7.83	5.50	97.02	109.80
2005	6.56	4.85	98.09	111.52
2006	6.95	4.48	100.18	113.96

Fuente: Banco de la República y Observatorio de Coyuntura Socio Económica OCSE – CID – UN.

¿Qué poder adquisitivo se ha conservado desde entonces?. Hay dos formas de interpretar ese proceso de ajuste:

- La tradicional, que refleja la indexación de precios y salarios. Aquí se asume que el poder de compra de un trabajador se va erosionando a lo largo del año con el cambio en los precios, con un salario que rige entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año respectivo. Esa inflación constituye la base del ajuste para el nuevo salario, el que entra a regir a partir del 1° de enero del año siguiente. En esta versión, el poder de compra se recupera cuando el ajuste salarial equivale a la inflación pasada, se mejora cuando el nuevo salario supera la inflación y se desmejora cuando el ajuste es inferior al poder de compra perdido. Para el efecto, se construyó el índice de poder adquisitivo medido con la inflación pasada (columna 4 del cuadro 7), siendo el salario del año 1984 la base 100.

- La que relaciona el cambio en el poder de compra con las expectativas de inflación. Esta versión resulta del cambio en la política de control de la inflación y es implementada por el Banco de la República como objetivo prioritario, después de su reforma en 1991, con la cual los ajustes salariales se desindexaron, promoviendo su cambio respecto a la inflación esperada. Aquí se asume que el ajuste salarial se hace con anticipación y bajo el compromiso de conservar el poder de compra durante el año. Para examinarlo, se construyó el mismo índice, pero respecto a la inflación futura (columna 5), tomando el salario de 1984 como base 100. Los cambios se miden horizontalmente en cada año como la diferencia entre el incremento salarial otorgado a comienzos del mismo y la inflación resultante al 31 de diciembre. En este caso, se considera constante el poder de compra cuando la inflación obtenida equivale al incremento salarial realizado en enero, aumenta cuando la inflación resultante es menor y disminuye en el caso contrario.

Con cualquiera de las dos mediciones, el resultado es una inicial pérdida acumulada de poder adquisitivo, la que concluye con la recesión de 1999. A partir de este año, se mejoró y en el presente se tiene la capacidad de compra más elevada de los últimos 16 años. Cada serie, sin embargo, revela una historia diferente.

Cuando se toma la inflación pasada, existen tres períodos perfectamente diferenciados: i) la fase inicial con salarios indexados e incrementos superiores o próximos a la inflación, que va hasta 1990; en este período el poder de compra aumentó, con un máximo en 1988 de 105,3%, nivel adquisitivo al que no se ha regresado; ii) la fase de desindexación consciente y decidida que implicó un sacrificio del poder de compra en aras de contener la inflación, período que va desde 1990 hasta 1999, año de la recesión, con un tamaño de pérdida de aproximadamente 13 puntos y con capacidad adquisitiva mínima en los años 1997 (92,73%) y 1999 (92,86%); y iii) la fase de recuperación de un poder adquisitivo no indexado, que comienza con el brusco aterrizaje de los precios (7.5 puntos en un solo año) generado por la recesión de 1999, y los ajustes salariales posteriores ligeramente por encima de la inflación. Esta serie evidencia cómo al menos parte de la política anti inflacionaria descansó en el ingreso de los trabajadores, y la necesidad de seguir recuperando el poder de compra perdido. Según este índice, en el 2006 se había recuperado el poder de compra del salario mínimo de 1984, estando 5 puntos por debajo del máximo obtenido en 1988, sin que a los trabajadores colombianos se les haya retribuido ni su aporte en el incremento del PIB ni las mejoras en productividad.

Cuando se toman las expectativas de inflación, solamente hay dos períodos: antes y después de la recesión. En el primero el poder de compra del salario mínimo fue inferior al del año base 1984, en razón a que desde muy temprano los ajustes salariales fueron inferiores a la inflación acumulada al final del año: inicialmente,

por efecto de la espiral inflacionaria que llegó a su máximo nivel (32,36%) en 1990 y, posteriormente, por efecto del cambio en la política y la decisión de sacrificar poder de compra para contener la inflación. Como consecuencia, los años de menor capacidad adquisitiva coinciden con los de mayor brecha entre ajuste de salario e inflación, ellos son: 1991 (89,22), 1990 (89,98) y 1996 (89,99). En el segundo período se recuperó el poder de compra, con un incremento significativo en el año de la recesión (6,78), continuando con la tendencia posterior a reajustar salarios por encima de la inflación, tanto de la pasada como la del mismo año. Según este índice, en el año 2006 se logra el poder de compra más elevado de los últimos 23 años (113,96), con tendencia a seguir mejorando, dada la cada vez menor inflación acumulada de los últimos años. El nivel de este año revela, a primera vista, que la capacidad adquisitiva del salario mínimo se ha recuperado, respecto al año base de 1984, y se habría mejorado en 13,96 puntos como retribución al mayor PIB.

En síntesis, mantener el poder de compra del salario mínimo significa un equilibrio del reajuste salarial con la tasa de inflación. Hay dos formas de medirla: respecto a la inflación pasada y respecto a las expectativas de inflación ó inflación futura. Con la primera medición, en el año 2006 se recuperó el nivel de poder adquisitivo obtenido en 1984, año en que se unificó el salario mínimo colombiano, sin que se haya retribuido el incremento del PIB ni de la productividad y encontrándose cinco (5) puntos por debajo del mayor nivel adquisitivo logrado en 1988. Con la segunda medición, el poder de compra perdido se recuperó con la recesión de 1999 y hoy se tiene un incremento de 13,96 puntos como retribución del mayor PIB.

El primer método es más real y no obliga a olvidar la historia, con él se mantiene la secuencia del permanente ajuste salarios – inflación. El segundo es un artificio metodológico para sustentar la desindexación de los salarios y olvidar el pasado. Cualquiera que sea la medida, el salario mínimo colombiano recuperó el poder de compra y se debe mejorar aún más. Para los trabajadores colombianos el sacrificio de controlar la inflación ya se pagó, llegó la hora de retribuir su aporte al crecimiento y la productividad.

¿Qué tan competitivo es el salario mínimo colombiano?

La competitividad internacional no es un factor incluido directamente entre los determinantes del salario mínimo. El salario forma parte de los componentes de competitividad costo¹⁰ y precio con que se examina la capacidad de competir de un país y sus empresas en el mercado internacional. Por simplificación, se asume que son competitivos los países que pueden ofrecer los más bajos costos y precios expresados en una moneda que sirve de divisa, en nuestro caso, el dólar de Estados Unidos, nuestro principal socio comercial. Cuando esa competitividad está en fun-

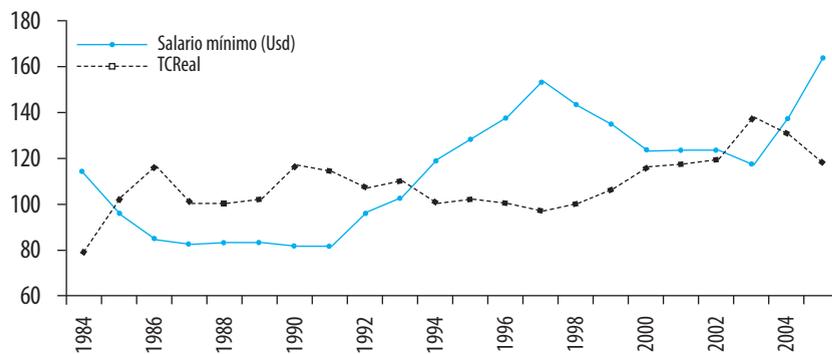
¹⁰ Oficina Internacional del Trabajo OIT (1997), "Costos laborales y competitividad industrial en América Latina", Lima.

ción del comportamiento de la tasa de cambio, es voluble, por lo que se considera una competitividad banal y no sostenible. En tal caso los productos compiten mejor con tasa de cambio devaluada, mientras la revaluación tiene el efecto contrario, cualquiera que sea el nivel interno de precios.

Ya se ha visto que, con respecto al nivel interno de precios, el salario mínimo apenas cubre parcialmente el valor de la canasta familiar de bienes y servicios necesarios para superar el umbral de la pobreza. También que en los últimos 23 años no se incrementó su poder de compra y que durante la mayor parte del tiempo estuvo por debajo del que existía en el año base de 1984. Pero, ¿qué sucede cuando se transforma, en el mismo período, a dólares? Que experimenta un alta volatilidad relacionada con el comportamiento de la tasa de cambio (Gráfica 1), donde los períodos de devaluación significan un salario barato en términos de dólares, mientras la revaluación cambiaria los encarece. En este caso sucede algo similar a la propuesta de Naciones Unidas sobre las canastas de pobreza e indigencia: US\$2 diarios no significan lo mismo en capacidad adquisitiva nacional, cuando la tasa de cambio está devaluada, que cuando se revalúa.

Grafica 1

Salario mínimo (US\$) y tasa de cambio real
 Colombia (1984 – 2006)



Tasa De Cambio Real: Promedio geométrico 1994 = 100

Fuente: Banco de la República y cálculos Observatorio de Coyuntura Socio Económica OCSE - CID - UN.

En estos 23 años, la competitividad internacional del salario mínimo colombiano ha experimentado una elevada volatilidad. El período comienza (1984) con la tasa de cambio real en el nivel más bajo (77,4) y un salario relativamente alto (US\$112,06), consecuencia de un fuerte proceso de revaluación cambiaria, propiciado por el tímido programa de apertura implementado por los gobiernos López y Turbay. La crisis

desencadenada por los desajustes macroeconómicos de entonces, con los consecuentes déficit en las balanzas fiscal, comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos, requería ser subsanada; uno de los correctivos aplicados fue devaluar la tasa de cambio en 25 puntos en un solo año (1985), cambiando la tendencia de los salarios en términos de dólares, al haberse mantenido por debajo de los US\$100 hasta 1992. La nueva política de apertura de los años noventa vuelve a revaluar la tasa de cambio hasta 1997, llevando el salario hasta los US\$150,7, con un incremento de más del 50% respecto a comienzos de la década. De allí en adelante se observa una devaluación continuada hasta el 2003, llevando el salario a la baja hasta los US\$115,4, para volver a revaluarse el peso al final del período y terminar el salario con un valor de US\$164.4 en el año 2005.

Esta volatilidad reitera la idea de que la competitividad basada en el comportamiento de la tasa de cambio es espuria y se desvanece en cualquier momento. Nominalmente, el poder adquisitivo del salario mínimo colombiano no ha tenido cambios bruscos a lo largo del tiempo. Sin embargo, al expresarse en dólares ha tenido muchos altibajos. Como el comportamiento de la tasa de cambio de un país generalmente está asociado a los sucesos de otros países, un fenómeno como la reciente revaluación no es aislado, fue propiciado desde Estados Unidos y, con contadas excepciones, fue generalizado en América Latina. En tales circunstancias, los datos del cuadro 1 para el año 2003, siguen siendo válidos como elemento de referencia para comparar el nivel del salario mínimo colombiano con respecto al conjunto latinoamericano: se está por debajo del de Chile y Venezuela, que también revaluaron su tasa de cambio, y por encima del de Nicaragua y otros de Centro América.

¿Cuál es la población objetivo cubierta por el salario mínimo?

Por definición, un salario cubre al grupo de personas que participan en el mercado laboral con un contrato de trabajo asalariado, es decir, a todos aquellos que cumplen con los tres requisitos establecidos en el Código Sustantivo del Trabajo -CST colombiano: a) tener un lugar de trabajo asignado, b) tener un horario definido, y c) tener relaciones de subordinación con un jefe o patrón. El salario mínimo, entretanto, cubre a las personas asalariadas que tienen contratos, individuales o colectivos, y que no tienen ventajas adicionales para negociar un salario más elevado: este es un colectivo de aproximadamente el 35% de los asalariados. El salario mínimo también cumple la función de servir de base de comparación y negociación para todos aquellos con contrato individual que tienen alguna ventaja que les permita negociar por encima del mínimo. Así mismo es el punto de partida de las negociaciones colectivas. Otras funciones del salario mínimo van más allá del estrecho marco del mercado laboral,

ya que sirve de patrón para determinar tasas y multas, cotizaciones de la seguridad social, autorizaciones de contratación, etc, y también para definir las condiciones del trabajo doméstico y los contratos de prestación de servicios que ofrecen los independientes. Con tal variedad, ¿a cuántos colombianos cubre?

El mercado de trabajo colombiano es muy variado: existen diferentes alternativas de contratación, las que se identifican en las encuestas de hogares a partir de la posición ocupacional. Existen, al menos, cuatro formas de relacionarse con el mercado de trabajo: a) la de ser una de las partes del contrato asalariado, b) la de ser independiente, c) la de trabajar con la familia y d) la de ejercer trabajos domésticos. Cada modalidad implica contratos de diferente naturaleza: de facto, escritos, etc., que están cubiertos por diferente manto de legalidad. Así:

- El contrato asalariado. Se rige por el CST e involucra a dos actores, el patrón, quien contrata, y el trabajador, quien es contratado. En esta modalidad, la relación de subordinación es clara y la remuneración toma la forma del salario, incluyendo la entrega de subsidios, aportes a la seguridad social, reconocimiento de primas, vacaciones, cesantías, etc. El patrón además se compromete a pagar la cotización por riesgos profesionales y los parafiscales destinados al Sena, Bienestar Familiar y Cajas de Compensación. Este contrato es el típico de la relación capital-trabajo e involucra a tres grupos de trabajadores: los jornaleros del campo, los asalariados al servicio de empresas particulares y los funcionarios públicos.
- La naturaleza independiente. Por definición, el trabajador independiente es aquella persona que trabaja por su propia cuenta, no tiene relación de subordinado de nadie y tampoco es patrón de otros. Ejerce una actividad productiva y/o comercial con la que ofrece bienes y servicios al mercado, en calidad de vendedor. Sus relaciones comerciales no se rigen por el CST, por el contrario, lo amparan los Códigos Comercial y Civil. Este grupo es identificado en las encuestas de hogares bajo la figura de trabajadores por cuenta propia e involucra diversidad de modalidades de trabajo, entre ellas la muy reciente “orden de prestación de servicios” OPS, de la que se comentará más adelante.
- El trabajo familiar. Otra forma de relacionarse productivamente es trabajar con la familia, allí las relaciones de subordinación se confunden con las del amor filial y la autoridad paterna y/o materna. En algunos casos, esa subordinación puede entenderse como dependencia laboral, como en el caso de empresas más organizadas donde los familiares son remunerados y rigen los contratos de trabajo, al estilo del CST, formando parte del grupo incluido entre los asalariados. Otra alternativa es la que las encuestas de hogares identifican como “trabajadores

familiares sin remuneración”, donde los distintos miembros contribuyen a la generación de ingresos para el núcleo familiar, sin que el jefe del hogar les retribuya monetariamente. Allí tampoco rige el CST.

- El trabajo doméstico. Es el tradicional servicio prestado a los hogares por personas que reciben alguna remuneración. En principio, son asalariados (as) que están cubiertos (as) por el CST. A diferencia del primer grupo, el de las relaciones contractuales laborales, el servicio doméstico no tiene a empresarios como patrones, sino a jefes de hogar que desempeñan cualquier relación en el mercado de trabajo, y que pueden ser dueños de empresa, ejecutivos, empleados públicos o privados, independientes, etc., que estén en condiciones de contratar y pagar por este servicio. El tratamiento es diferencial, a algunas se les paga como establece el CST, con el salario mínimo, y, a las demás, probablemente la mayoría, se les paga por días, sin prestaciones y sin seguridad social. Como es un trabajo donde predominan las mujeres, esta actividad deprime profundamente los ingresos de este género.

A septiembre del 2005, la ECH registró 18,2 millones de personas ocupadas y generando algún ingreso personal o para el núcleo familiar. Las dos últimas alternativas, trabajadores familiares no remunerados y servicio doméstico, son las menos representativas del mercado colombiano, no obstante, son el 10% de quienes trabajan en el país. El grupo familiar es bien curioso, porque representa una opción de trabajar sin ingresos, con lo que se contribuye a reducir la tasa de desempleo pero no la pobreza, dado que los ingresos marginales generados para la familia son muy débiles¹¹. En este grupo se registraron 940 mil colombianos en el último año, la mitad de los cuales se encuentra en la zona rural y son los campesinos que participan en las diversas labores de una granja, sin que aumente el tamaño de la cosecha; el resto se encuentra en pequeños negocios urbanos como tiendas y misceláneas, que agrupan a la familia obteniendo ingresos marginales débiles y en jornadas extensas de hasta 16 horas diarias. En el servicio doméstico se registraron 820 mil personas con unos de los niveles de ingresos más bajos del país.

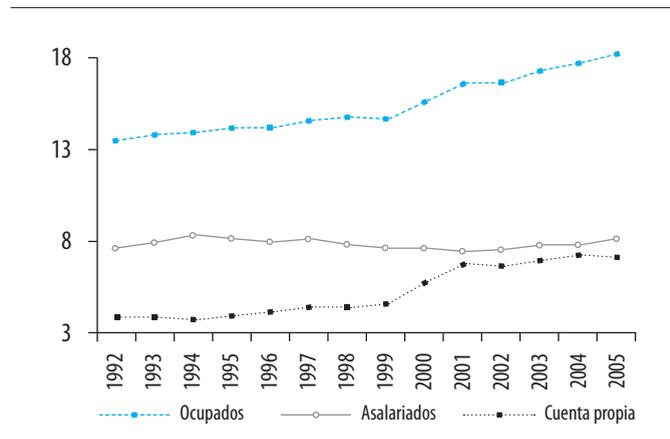
Las dos primeras alternativas, contrato asalariado e independiente, agrupan al 90% de quienes trabajan en el país. Dado el tipo de sociedad y la relación productiva que involucra, se supone que el contrato asalariado debe ser el determinante y sus dos actores, el que contrata y el contratado, los ejes del mercado laboral y la fuerza que dinamiza la economía nacional. Los empresarios o patrones son el primer segmento: se registraron 950 mil personas en el 2005, distribuidas entre grandes, medianos, pequeños y microempresarios, todos con el común denominador de

¹¹ Esto era lo que Ragnar Nurkse llamaba “desocupación disfrazada” y “el ahorro oculto rural”, para expresar la idea de una oferta abundante de mano de obra que se mantenía ocupada en labores de baja productividad, generaba pocos ingresos y demandaba alimentos como cualquiera otro miembro de la familia. Nurkse sugería que esta persona era más útil para la familia buscando trabajo en otro lado, donde podría obtener ingresos adicionales y contribuir a mejorar el nivel de vida familiar. Ver: “Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados”, FCE, México, 1966.

ejercer las funciones de inversionista, promotor de empresa y generador de empleo. Los programas de emprendimiento incrementaron notablemente el número de patronos: 300 mil en los últimos diez años, sin que ello hubiera significado aumentos representativos en el empleo, dado que en la microempresa se contratan entre 1 y 4 trabajadores.

Grafica 2

Personas ocupadas en Colombia. Asalariados y cuenta propia
(Millones - 1992-2005)



Fuente: DANE, ENH y ECH, Septiembre 1992 – 2005.

Los empleados o trabajadores forman el segundo segmento, el que se distribuye en tres grupos de personas, de acuerdo a quien los contrata: a) los asalariados públicos (1,2 millones), quienes trabajan en alguna entidad de gobierno y se encuentran en nómina oficial, cualquiera que sea su rango o actividad, incluye desde el Presidente de la República hasta el último maestro o policía del país; así mismo, se excluye a las OPS y las nóminas paralelas, b) los asalariados privados (6,4 millones), quienes trabajan al servicio de empresas particulares, cualquiera que sea su tamaño y actividad, y c) los jornaleros del campo (963 mil), quienes son contratados precaria y estacionalmente, de acuerdo a las necesidades de siembra y cosecha.

Los independientes siempre han existido en todas las sociedades a lo largo de la historia, siendo una minoría importante en la organización social. Así mismo, sucede en la sociedad del capital, donde se espera que cumplan un papel de complementariedad respecto a la relación capital-trabajo. Generalmente, se asume que estas personas no están organizadas empresarialmente y desempeñan actividades en pequeña escala, que son anexas a las grandes acciones del capital, entre ellas las labores de comercio, transporte, mantenimiento y oferta de servicios personales a

las empresas y los hogares. Aun cuando Colombia no ha sido la excepción, en los últimos 14 años se nota un crecimiento desproporcionado de esta figura, especialmente a nivel urbano, al mismo tiempo que la contratación asalariada se estancó (Gráfica 2). Una porción importante de los nuevos trabajadores por cuenta propia desempeña actividades privadas no laborales que, al parecer, sirven para disfrazar formas de contratación laboral mediante artificios independientes como las OPS, las afiliaciones a las Cooperativas de Trabajo Asociado y formas de outsourcing o subcontratación individual para construir los departamentos de mercadeo y prestación de servicios de muchas empresas.

La evidencia empírica revela que entre 1992 y 2005 el número de personas trabajando aumentó permanentemente hasta un acumulado de 4,2 millones de ocupados, sin que ello se vea reflejado en la contratación asalariada, la cual se mantiene alrededor de los mismos 8 millones de trabajadores contratados. La figura de los independientes, por el contrario, progresó de manera extraordinaria, hasta ubicarse alrededor de los 7 millones de personas actuales. El resto de los nuevos ocupados está distribuido entre las diversas alternativas: patronos (300 mil), trabajadores familiares no remunerados (250 mil) y servicio doméstico (250 mil).

En la última década, la realidad del mercado laboral se puede sintetizar así: la contratación asalariada crece muy lentamente y la figura de los independientes es la más dinámica. Por eso hoy hay más independientes que trabajadores al servicio de las empresas particulares, la precariedad es la regla de juego y las brechas de ingresos aumentan. El CST y las reglas del salario mínimo cubren, plenamente, a 7,6 millones de trabajadores asalariados y, parcialmente, a los 963 mil jornaleros y las 820 mil empleadas de servicio doméstico. Ese cubrimiento, sin embargo, es nominal, dado que entre los 7,6 millones de asalariados hay una diversidad de modalidades de contratos parciales y temporales, con los que se busca eludir el pago de prestaciones sociales y la afiliación a la seguridad social, aparte de que en algunos casos se paga por debajo del salario mínimo. Los 950 mil patronos cumplen la función inversa, la de tomar al salario mínimo como punto de referencia para realizar sus contrataciones. Para los independientes y los familiares sin remuneración no funciona el CST y ya constituyen un colectivo de 8 millones de colombianos.

¿Qué diferencia hay entre ser asalariado y cuenta propia?

Estos cambios son esencialmente urbanos y consecuencia de un doble fenómeno: las estrategias empresariales para reducir costos y el efecto refugio generado por el bajo nivel de creación de nuevos empleos. Las Leyes 50/90 y 797/02, últimas reformas laborales, hicieron énfasis en la necesidad de reducir costos con el objetivo de ampliar la contratación asalariada. Al mismo tiempo, la gran recesión de 1999

introdujo fuertes desajustes al mercado laboral con alto desempleo y estímulo al “rebusque” y la generación del auto empleo -origen del mayor número de independientes-, fenómeno que debería ser transitorio y superarse una vez se recuperara la dinámica económica. La evidencia anterior revela que la contratación asalariada se estancó y en el país se incrementó ostensiblemente el número de independientes y de familiares no remunerados, para quienes las relaciones de trabajo no se rigen por el CST sino por los códigos civil, comercial y el filial familiar. Este fenómeno no parece ser meramente transitorio.

¿Por qué sucedió esto y en qué magnitud?. Se responde a este interrogante así: a) demostrando que es un fenómeno urbano, b) comparando los costos de las diferentes modalidades de contratación, y c) examinando las brechas de ingresos entre las distintas posiciones ocupacionales.

La población ocupada colombiana sigue la tendencia de la urbanización del país, se concentra más en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, reduciéndose sustancialmente en la zona rural y en pequeños municipios. En las encuestas de hogares se diferencia entre Cabecera y Resto. En la última década este proceso se acentuó (cuadro 8), llevando el nivel de la población ocupada urbana al 73,7%, con un incremento de 3,2 puntos respecto a 1996, aunque no fue simétrico para todas las posiciones ocupacionales, tal y como se revela en los cambios de estructura de la población ocupada. Los asalariados particulares, incluyendo jornaleros, perdieron participación durante el período (-2,8) como consecuencia del rezago de esta modalidad de contratación, pérdida mucho más sensible en las áreas urbanas, precisamente donde creció el fenómeno de los independientes. De los asalariados del sector público no se dispone de información comparable; sin embargo, este grupo perdió participación (0,9) como consecuencia del congelamiento de la nómina oficial y los procesos de reestructuración de las instituciones públicas, lo que quiere decir que el Estado no ha estado dispuesto a crear más empleos directos sino que, por el contrario, su nómina paralela se ha incrementado vertiginosamente, fomentándose así la figura de los independientes.

La mayor ocupación urbana se explica por la vinculación de nuevas personas bajo las figuras de independientes (4,1), trabajadores familiares (1,3), servicio doméstico (0,6) y patronos (0,6). Los primeros alimentan la economía del rebusque y contribuyen a la deslaborización de las relaciones de trabajo en los sectores público y privado. Los segundos trabajan sin remuneración y son la contraparte urbana del fenómeno del “desempleo disfrazado” de Nurkse. El tercer grupo tiene precarias formas de trabajo y pago, asimilables a la de los jornaleros rurales, pagadas por días y sin seguridad social. Estos tres grupos explican la precariedad del mercado, los bajos ingresos y la restricción de demanda del último período. Los patronos se incrementaron porque algunos independientes se volvieron microempresarios.

Este fenómeno reciente es esencialmente urbano, porque en las áreas rurales el mercado de trabajo ha sido tan deprimente que difícilmente puede empeorar. La pobreza rural, medida por la MERPD para el 2005, es del 69% y se explica por la precariedad de este mercado, en una situación absolutamente paradójica, al coincidir con la tasa de desempleo más baja del país (6,7%) y con su menor duración (29,4 semanas). Es decir, cuando más flexible y ágil es el mercado laboral, hay menor desempleo y mayor pobreza. La flexibilidad obliga a más personas a salir al mercado de trabajo y contratarse en condiciones precarias renunciando a todo tipo de protección; ese es el día a día de los jornaleros del campo: mucho trabajo, bajos ingresos. Esta paradoja tiene su origen en el limitado desarrollo de la contratación asalariada, el tratamiento precario y excluyente dado a los jornaleros y la impotencia de los minifundistas para generar ingresos estables y suficientes para cubrir sus necesidades.

Cuadro 8

Distribución de la población ocupada colombiana
Según posición ocupacional – urbana – resto (%)

Posición ocupacional	1996	1999	2002	2005	Cambio 05-96
Total urbano	70.5	71.3	73.5	73.7	+3.2
Total rural	29.5	28.7	26.5	26.3	-3.2
Particulares U	33.0	29.7	28.4	30.9	-2.1
Particulares R	10.1	9.0	9.3	9.4	-0.7
Gobierno	7.5	6.8	6.7	6.5	-0.9
Independientes U	22.4	26.4	28.0	26.5	+4.1
Independientes R	10.4	11.0	11.8	11.6	+1.1
Patronos U	3.2	3.0	3.6	3.8	+6
Patronos R	1.2	1.0	1.0	1.4	+0.2
Familiares U	1.3	1.7	2.9	2.6	+1.3
Familiares R	3.5	3.3	2.5	2.6	-0.9
Doméstico U	3.2	3.7	4.5	3.8	+0.6
Doméstico R	0.8	0.7	1.1	0.7	-0.1

Fuente: ENH, ECH y cálculos Planeta Paz y OCSE – CID – UN.

En el mercado de trabajo rural predominan los independientes (44%), quienes acompañados de los trabajadores familiares (9,8%), concentran el 54% de las personas ocupadas. ¿Quiénes son esos independientes?. Por lo general, son propietarios de minifundios, que explotan su propiedad en compañía de su familia, no contratan mano de obra y tampoco se contratan como jornaleros, de tal manera que cumplen con el requisito que define al trabajador por cuenta propia. Como independientes,

venden en el mercado los productos de su cosecha, los cuales son normalmente el resultado de cultivos transitorios o café en pequeños volúmenes y a los precios fijados por los intermediarios, generando unos ingresos con los que debe sobrevivir la familia. A este mismo grupo de productores se vinculan los demás miembros de la familia, quienes aparecen como trabajadores familiares no remunerados, cuyo apoyo es importante a la hora de la cosecha, no obstante su participación no aumenta los volúmenes ni mejora los ingresos.

La contratación asalariada rural, en cambio, se encuentra poco extendida y se desarrolla en condiciones muy desiguales. La más numerosa corresponde a la más precaria, la de los jornaleros (20,1%), que, como su nombre lo indica, responde a los que se contratan por jornada, no es estable, depende de las estaciones y no está protegida por los mecanismos de seguridad social. Este grupo está conformado por campesinos sin tierra, hijos y sobrinos de campesinos que salen a buscar fortuna por fuera del terruño familiar y minifundistas que ven allí la oportunidad de mejorar ingresos; son contratados por períodos de cosecha, se desplazan frecuentemente según sea la estación y lugar de cultivo, se les paga diario o por volumen recolectado, no tienen derecho a primas, vacaciones ni cesantías y no están afiliados a la seguridad social, mientras sus patronos esperan que sean cubiertos por el régimen subsidiado. A pesar de todas estas limitaciones, los jornaleros tienen mejores ingresos que los independientes; sin embargo, ambos grupos están sumidos en la pobreza.

Los demás asalariados (17,6%) y los patronos (5,5%) están en mejores condiciones de ingresos. Los primeros corresponden a actividades no agrícolas desarrolladas por empresas particulares o entidades públicas: financieras, de transporte, comercio, salud, educación y servicios comunales.

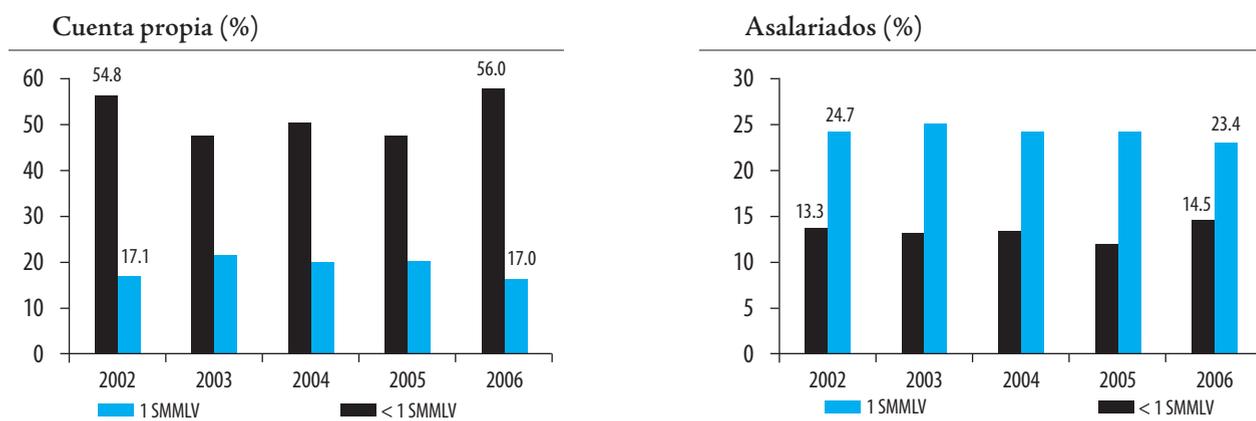
La extensión de este fenómeno a las áreas urbanas es una forma de reproducir la precariedad rural a nombre de la reducción de costos (Gráfica 3), estrategia fomentada por grupos empresariales y consentida por el gobierno. El estancamiento de la contratación asalariada es generalizado en el país, no es exclusivo de los entornos rural o urbano, va contra el espíritu pregonado por los promotores de las reformas laborales y obedece a una decisión, no expresada públicamente, de eludir el CST. El primero en implementar dicha decisión es el gobierno nacional y lo hace cuando genera las llamadas “nóminas paralelas”, fenómeno que se extiende al conjunto del sector público, que no es otra cosa que la vinculación de empleados a funciones oficiales sin el lleno de los requisitos establecidos en la Función Pública para estar en la planta oficial. La vinculación de esas personas se sustenta de diversas maneras, para cubrir licencias, reemplazantes temporales, necesidades del servicio, insuficiencia técnica de los empleados de planta, etc.

Las formas de contratación son diversas. Directamente, mediante la figura de la Orden de Prestación de Servicios -OPS, con la cual dicha persona se compromete

a entregar algún producto o desempeñar alguna función, se disfraza su relación de dependencia cuando su jefe adquiere la figura de interventor del contrato y se le traslada la obligación de mantenerse vinculado y pagar las cotizaciones de salud y pensiones, sin cuya demostración no le cancelan el monto establecido en el contrato. Nadie sabe cuántos son, se les paga menos y técnicamente no son empleados públicos sino contratistas independientes o trabajadores por cuenta propia; sin embargo, existen en todas las instituciones públicas y muchas dependencias no funcionarían sin ellos. La otra alternativa es indirecta, cuando las instituciones públicas renuncian a administrar sus recursos y contratan a un operador externo para que lo haga, el cual puede ser una empresa establecida o un intermediario laboral. En ambos casos es el nuevo operador quien contrata el personal y establece la modalidad de pago, sistema con el que se ha reconvertido parte sustancial de la red hospitalaria y se han fortalecido las “Cooperativas de Trabajo Asociado CTA”.

Grafica 3

Población ocupada (%) que devenga menos del salario mínimo ó un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV)



Fuente: ENH, ECH y cálculos Observatorio de Coyuntura Socio Económica OCSE – CID – UN.

En el sector privado adquieren otras características: la subcontratación, los contratos temporales y la fuerza de ventas externa. Como las empresas privadas no tienen la restricción de planta impuesta por el Estado a sus instituciones, no hay necesidad de disfrazar la contratación precaria. Las empresas se auto imponen el tamaño de planta deseado y cualquier contratación adicional o de reemplazo se realiza con trabajadores temporales, contratados directamente o con intermediarios laborales. La reestructuración empresarial, impulsada para facilitar el proceso de apertura económica, condujo a la especialización interna y el adelgazamiento administrativo, lo que se expresa en la subcontratación y la organización de departamentos enteros por fuera de la empresa: costura, empaque, mantenimiento, fuerza de ventas, etc. Con

este procedimiento, grupos importantes de trabajadores fueron desvinculados de la nómina y vueltos a contratar como microempresarios, independientes o asociados, que van a hacer lo mismo pero pagados como “proveedores”. Las figuras más exitosas fueron las “Empresas Asociativas” y las CTA, que terminaron convertidas en el principal instrumento de deslaborización de las relaciones de trabajo en Colombia.

Como consecuencia, el país asistió a una proliferación de microempresarios e independientes. Los primeros, promovidos con los programas de emprendimiento, integran el mundo de los patronos, contratan muy poca gente y tienen elevada tasa de mortalidad empresarial, al tiempo que deprimen el ingreso promedio de su especie (cuadro 9). Los segundos son más numerosos, y aun cuando estén asociados, funcionan técnicamente como independientes, como sucede en las CTA. En estas cooperativas, los trabajadores son “asociados” y reciben “participaciones” por su trabajo, cuando lo tienen; ellos mismos responden por los aportes a la seguridad social, no hay primas, vacaciones, cesantías ni subsidios, al tiempo que no se aportan los parafiscales, es decir, los costos del trabajo se reducen al máximo y el ingreso real recibido por el trabajador es cada vez más precario. Algunos de ellos constituyen la base de las nuevas empresas familiares a las que se integran el cónyuge y los hijos mayores en calidad de trabajadores familiares no remunerados, los que al igual que sus congéneres rurales, contribuyen a reducir el desempleo sin mejorar los ingresos del hogar.

Cuadro 9

Brechas de ingreso en Colombia según posición ocupacional

Posición ocupacional	1996	1999	2002	2005	Cambio 05-96
Patronos	324.7	298.5	292.7	291.2	-33.5
Gobierno	180.4	218.1	234.5	234.5	54.1
Particulares	113.3	117.0	123.3	121.8	8.5
Promedio	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
Independiente U	103.0	78.4	86.2	76.2	-26.8
Doméstico U	57.0	73.4	66.4	67.9	10.9
Jornalero	Nd	Nd	55.0	54.0	Nd
Doméstico R	32.2	57.9	45.3	44.5	12.3
Independiente R	29.4	29.8	22.1	27.1	-2.3

Fuente: ENH, ECH y cálculos Planeta Paz y OCSE – CID – UN.

Las brechas de ingresos se presentan en el cuadro 9, construido a partir de la información de ingresos suministrada en las encuestas de hogares del DANE. Es el promedio mensual de lo declarado en cada posición ocupacional a precios

constantes del año 2004, sin ningún ejercicio de imputación. Se toma como base un promedio de ingresos de 1,2 salarios mínimos. Una lectura horizontal revela la evolución de los ingresos para cada grupo de declarantes en el periodo 1996-2005, siendo el resultado más impactante el incremento en la remuneración promedio de los empleados públicos (54,1) frente al deterioro en el ingreso de los patronos (33,5) y de los independientes (26,8). La mejora en los funcionarios públicos se explica por la reestructuración del aparato del Estado, al salir más de 50.000 empleados de bajos ingresos y aumentarse el volumen y la remuneración de los altos funcionarios del Estado. El deterioro de los patronos e independientes se origina en su mayor número -300 mil y 2,9 millones, respectivamente-, sin que su aporte a la producción haya aumentado en la misma proporción.

La lectura vertical muestra la brecha de ingresos entre las distintas posiciones ocupacionales del país y su localización en áreas urbana o rural. El cuadro presenta en orden descendente los niveles de ingresos respecto al promedio mencionado, correspondiendo los más altos a patronos y funcionarios públicos, mientras los más bajos a los independientes rurales, domésticos rurales y jornaleros. Por obvias razones, el cuadro no incluye a los trabajadores familiares no remunerados, quienes están asociados a los independientes o a microempresas familiares. Cuatro tipos de brechas son importantes:

- La que existe entre los asalariados públicos y los particulares, sin jornaleros. En el último año, los primeros ganaron 1,9 veces más que los segundos, lo que se explica por la mayor demanda de profesionales y personal capacitado por parte de las instituciones del Estado.
- La que existe entre los asalariados particulares y los jornaleros, ya que los primeros ganan 2,26 veces más, como consecuencia de la excluyente y precaria forma de contratación del trabajo campesino.
- La que existe entre los asalariados particulares y los cuenta propias urbanos (1,6), como consecuencia de las nuevas formas de incorporación al mercado de trabajo y su nueva función de “proveedores” o vendedores de servicios.
- La que existe entre los independientes urbanos y los rurales (2,8), que es la más profunda y constituye el fiel reflejo de que ser propietario de un pedazo de tierra no es ninguna garantía para salir de la pobreza.

¿Cuánta es la discriminación femenina?

Probablemente, el resultado más importante en materia de integración de géneros fue la creciente irrupción femenina en el mercado laboral (Gráfica 4). En la última década, el 59,3% de los nuevos puestos de trabajo fue ocupado por mujeres, con lo cual se modificaron positivamente varios indicadores del mercado laboral, tales como la tasa global de participación –TGP–, la tasa de ocupación –TO– y la tasa de desempleo –TD– femeninas. La más representativa es el cambio de actitud de las mujeres frente al mercado laboral, que las llevó a incrementar su participación, desde un nivel promedio de 40% a comienzos de los años noventa, hasta el 48% a nivel nacional en el 2005 y 54% en las trece áreas metropolitanas. Este proceso es muy importante porque cada punto adicional representa la incorporación de, aproximadamente, 180.000 nuevas mujeres al mercado, frente a una participación masculina que permanece entre el 73% y el 75%. Por supuesto que la TGP femenina puede crecer más. No obstante su tasa de desempleo alcanza hasta un nivel promedio nacional del 17%, lo que delata la alta vulnerabilidad de la mujer dado que la posibilidad de que una mujer esté desempleada es 70% superior a la de un hombre.

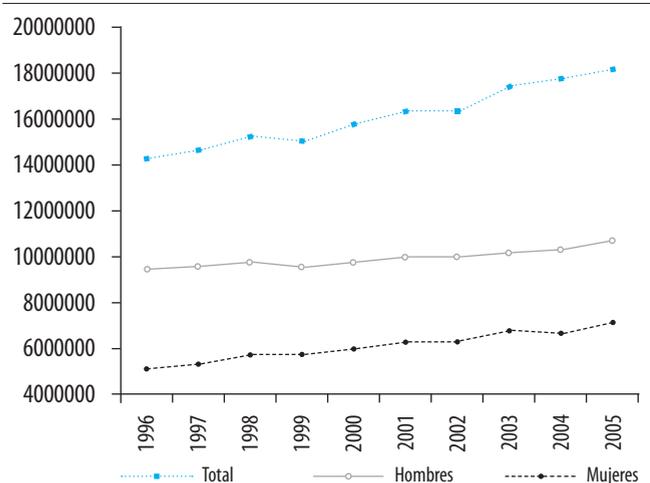
El trabajo femenino tiene características particulares, es más urbano que el de los hombres, no es exclusivamente doméstico, traspasó las barreras de las actividades consideradas eminentemente femeninas e irrumpe con mayor fuerza en los niveles de mayor calificación. Por tradición, el trabajo femenino no fue estimulado en las áreas rurales donde las mujeres fueron consideradas inactivas, esa tradición persiste al punto que el 82,4% trabaja en cabeceras municipales y áreas metropolitanas; es decir, que su mayor inserción se logra en grandes urbes. El servicio doméstico es solamente una opción y no la más importante, solamente el 10,6% está dedicada a esta actividad, la cual es considerada como esencialmente femenina, algo que comienza a cambiar cuando hay un 4% de hombres ejerciendo labores similares. Van mucho más allá de áreas también consideradas femeninas y hoy las mujeres son más numerosas en el conjunto de los servicios personales que involucran salud, educación, comercio y con importante grado de penetración en la industria y la actividad financiera. Un hecho particular a resaltar es la persistencia en llegar a altos niveles educativos, lo que se refleja en los mayores niveles de matrícula de la educación superior y su grado de aceptación en entidades financieras, de comunicaciones, educativas y de salud. (Gráfica 4)

Los avances son importantes. Sin embargo, no han permitido superar ni la imagen ni la discriminación con que se ha identificado la relación laboral femenina. Al menos en dos aspectos permanece la discriminación y vulnerabilidad de la mujer en el mercado de trabajo: a) la elevada tasa de desempleo y b) el menor nivel de remuneración. En el primer caso, hay un abismo entre las TD por género, lo que

significa que hay preferencias hacia los hombres, tendencia que se está revirtiendo lenta pero insuficientemente. Para que la TD femenina sea tan alta influyen dos factores: la mayor TGP, de un lado, y la incapacidad de la economía para crear tantos puestos de trabajo adicionales, del otro. Esto significa el ingreso masivo de alrededor de 3 millones de mujeres en la última década, de las cuales solamente 2,2 millones encontraron algún trabajo, lo que contrasta con la situación de los hombres que no incrementan su TGP y los adicionales solamente reflejan el normal fenómeno del relevo generacional. De hecho, las mujeres se ocuparon más y la TD femenina cayó en cinco (5) puntos en el último quinquenio, más que los tres puntos (3) de disminución entre los hombres. Sin embargo se mantiene en el 17% y cada mujer adicional en este mercado debe competir contra las otras mujeres y por ganarle el espacio a un hombre. (Cuadro 10)

Grafica 4

Población ocupada según género (1996-2005)



Fuente: ENH, ECH y cálculos Planeta Paz y OCSE – CID – UN.

Cuadro 10

Brechas de ingreso en Colombia según género

Género	1996	1999	2002	2005	Cambio 05-96
Hombres urbano	143.2	128.4	134.1	131.4	-10.9
Mujeres sin SD U	103.8	101.5	110.7	108.0	4.2
Promedio hombres	108.2	106.8	104.8	105.5	-2.7
Mujeres urbano	98.7	98.0	103.8	102.8	4.1
Promedio	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
Promedio mujeres	85.7	89.0	92.7	91.9	6.1
M Serv. Dom. U	58.2	73.1	66.0	66.8	8.6
Hombres rural	45.3	66.1	53.2	51.2	5.9
Mujeres rural	30.5	49.5	42.9	34.2	3.7

Fuente: ENH, ECH y cálculos Planeta Paz y OCSE – CID – UN.

En el segundo caso, la diferencia en los ingresos persiste, a pesar de que la brecha se redujo. Así lo indica la información construida en el Cuadro 10, donde se compara la situación femenina frente a la de los hombres en distintos frentes de trabajo: en el medio urbano o rural y con o sin servicio doméstico, destacándose un mapa de cuatro brechas de ingresos en las que la mujer siempre está en desventaja, aun cuando la diferencia tienda a reducirse más en las actividades modernas. Esas brechas son:

- En el promedio nacional, la brecha entre hombres y mujeres se redujo en 8,8 puntos en el período 1996–2005. Ello significa que las mujeres mejoraron sus ingresos en 6 puntos y los hombres perdieron 2,8, es decir, hay un proceso paulatino de mejora en las condiciones de trabajo de las mujeres; sin embargo, al ritmo actual, se requerirían dos décadas adicionales para llegar al equilibrio.
- La brecha rural se incrementó en 2,2 puntos como consecuencia de la subvaloración del trabajo femenino y la tendencia a incorporarlo como dependiente del de los hombres, de tal manera que se les pagan jornales más bajos o se les remite a la figura de trabajadoras familiares no remuneradas.
- La brecha más grande se localiza en las áreas urbanas si se comparan el conjunto de hombres con el de mujeres en el servicio doméstico. Hay que recordar que esta actividad es desarrollada en un 96% por mujeres y el 85% es urbano. En este caso, la brecha es de 1,97 veces y solamente se reduce cuando el pago al servicio doméstico se acerca a los mínimos legales.
- Los conjuntos de hombres y mujeres urbanos, sin servicio doméstico, tienen una brecha más pequeña (1,2 veces) y se ha reducido en 15 puntos en la última década. A pesar de que esta es la brecha que más rápidamente se reduce, la equidad solamente se lograría en unos 15 años y con una población femenina más educada.

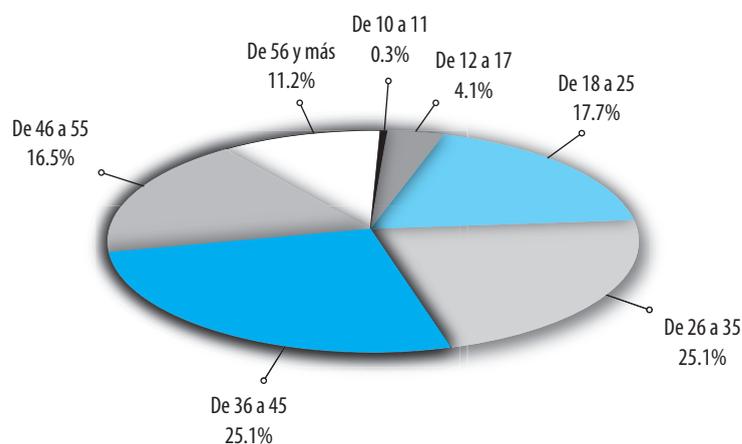
¿Cómo se afectan los ingresos de los jóvenes?

La estructura ocupacional nacional por edades es fiel reflejo del comportamiento de los colombianos, según la curva de la vida. El ingreso al mercado de trabajo es lento y paulatino entre los jóvenes, se incrementa con la mayoría de edad, se reafirma entre los adultos, quienes se mantienen a lo largo de la fase más productiva de su vida y comienzan a retirarse a la proximidad de la tercera edad. El 50,2% de la población ocupada (Gráfica 4) se encuentra en el rango de edad más productiva, entre los 26 y

45 años, es decir en un lapso de 20 años que van desde el tránsito de la juventud hacia el mundo del trabajo y culmina en un momento de madurez, cuando las empresas renuevan su personal y solamente se quedan con un pequeño grupo de personas de mayor edad. En ese mismo intervalo de 20 años también se encuentran las más bajas tasas de desempleo general y los mayores índices de participación femenina. Para ambos géneros, ese segmento de edad es el más representativo en términos de lograr su mejor aporte a la producción. En ese período todos los hombres deben estar involucrados (TGP de 98%), de la misma manera que todas las mujeres (TGP de 70%) que tomaron la decisión de participar activamente en la vida económica.

Grafica 4

Población ocupada según edad (2005)



Fuente: ENH, ECH y cálculos Planeta Paz y OCSE – CID – UN.

No sucede lo mismo en otros períodos de la vida. Antes de los 25 años hay barreras a la entrada y después de los 45 años estímulos a la salida temprana y resistencias a mantener su ocupación; por lo tanto, entre los jóvenes hay tasas de desempleo elevadas y en el tránsito de la madurez hacia la tercera edad tasas de participación decrecientes. La llegada de los jóvenes es paulatina y limitada por factores de edad, capacitación, destrezas, habilidades y/o competencias profesionales que los habiliten para ser tenidos en cuenta, lo que explica el bajo nivel de participación (TGP de 25%) y ocupación (4,4%) antes de los 18 años, momento en el que pesa la edad y la falta de destrezas y habilidades para desempeñar oficios productivos. Sin embargo, para los jóvenes contratados ello significa abandonar el sistema escolar, llegar al mercado con bajos niveles de calificación y ser contratados precariamente. Con la mayoría de edad se rompe la primera barrera de entrada y el acceso se acelera, mejorando los

índices de participación (TGP de 74%), de ocupación (17,7%) y de ingresos, estos últimos en función de las competencias profesionales alcanzadas.

Después de los 45 años, funcionan en Colombia estímulos perversos para retirar o informalizar a una porción creciente de personas en edad madura, sin haber pasado el umbral de la tercera edad. La jubilación temprana favorece la rápida salida de muchas personas y su traslado a otras actividades o abandono del mercado de trabajo, fenómeno que agrupa esencialmente a funcionarios públicos y militares en observancia de la dispersa normativa existente en el país. La reestructuración administrativa emprendida por muchas empresas bajo la perspectiva de mejorar su productividad terminó castigando a las personas en edad madura, quienes fueron reemplazadas por jóvenes. Los mejores ingresos de las personas con experiencia y el temor a incrementar los costos de despido y/o desvinculación laboral llevan a las empresas a no mantener contratos indefinidos ni personas con mucha antigüedad, en detrimento de las personas de edad madura. A estos tres factores se le agrega la práctica de las grandes empresas de no contratar nuevos empleados que superen los 35 años, a menos que ofrezcan experiencias importantes adquiridas. Por todas estas razones, la TGP comienza a declinar a los 45 años y se acelera su traslado de la formalidad hacia la informalidad. Sin embargo, quienes quedan aportan su experiencia, la que se retribuye con mejores ingresos.

Cuadro 11

Brechas de ingreso en Colombia según edad

Edad	1996	1999	2002	2005	Cambio 05-96
De 46 a 55 años	123.8	118.8	139.6	122.0	-1.7
De 36 a 45 años	124.5	123.6	121.3	117.8	-6.7
De 26 a 35 años	107.9	101.5	100.9	104.8	-3.2
Promedio	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
De 56 y más años	92.7	91.4	75.5	85.2	-7.5
De 18 a 25 años	69.5	73.0	67.2	68.4	-1.1
De 12 a 17 años	32.4	47.3	29.2	30.4	-2.0
De 10 a 11 años	5.3	27.7	13.0	12.1	6.8

Fuente: ENH, ECH y cálculos Planeta Paz y OCSE – CID – UN.

En materia de ingresos, la experiencia y la formalidad ganan, mientras jóvenes y veteranos pierden (cuadro 11). Puesto en perspectiva, entre 1996 y 2005 todos los grupos de edad perdieron en términos de ingresos relativos, aun cuando no lo hicieron de manera homogénea y las brechas se ampliaron respecto a quienes se acercan a la tercera edad. Por edad, sobresalen tres tipos de brechas, a saber:

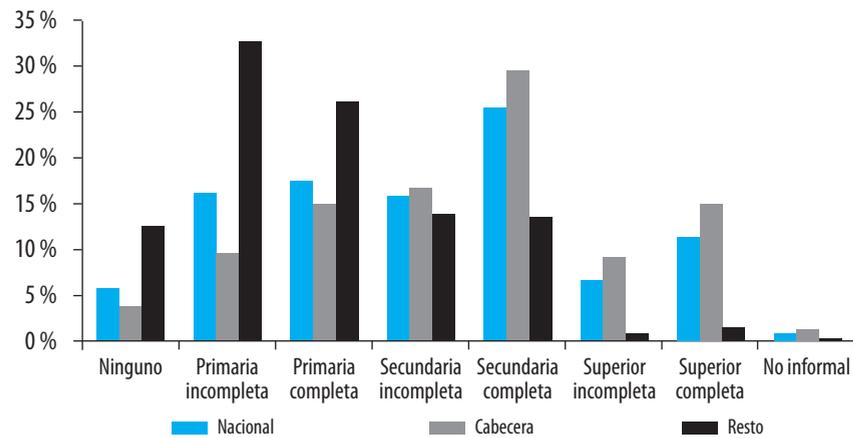
- Las personas en la edad más productiva, extendida a un segmento de 30 años comprendidos entre los 26 y los 55 años de edad, tienen ingresos por encima del promedio nacional, en contraste con los jóvenes, menores de 25 años, y quienes llegan a la tercera edad, mayores de 56 años. Ello es fiel reflejo de la tendencia a renovar las plantas de personal y no mantener al personal de mayor antigüedad.
- Las personas que mantienen el mayor nivel de ingreso relativo, las del segmento entre los 46 y 55 años de edad, corresponden al grupo que ofrece madurez y experiencia. Ese grupo tiene el mayor contraste en el mercado de trabajo colombiano, es sobre el que más actúan las políticas de reestructuración, despido y jubilación temprana; es en este rango de edad en el que comienza a declinar la tasa de participación (16,5%). Su mayor ingreso se origina en la retribución a la experiencia para quienes quedaron en la selección de las empresas formales, y en la mayor capacidad de asimilación en el mundo informal y del rebusque.
- Quienes más perdieron, pertenecientes a los segmentos de los mayores de 56 años y en el intermedio entre 36 y 45 años de edad, sufrieron el impacto de la informatización y el deterioro en las condiciones de contratación. En los mayores de 56 años, la TGP declina rápidamente, quedan pocos en el mundo asalariado y la informalidad atrae a más del 75%, porque las empresas formales no los quieren enganchar. El segmento intermedio padece la transición del mercado de trabajo y constituye la base de las OPS y el mayor número de asociados a las CTA.

¿Qué retribución tiene la educación?

A pesar de que falta cumplir con la meta constitucional de diez años de educación obligatoria hasta noveno grado, los promedios de escolaridad colombianos han venido aumentando y cada vez más jóvenes terminan su bachillerato y acceden a la educación superior. Sin embargo, las brechas entre áreas urbanas y rurales se incrementaron (Gráfica 5). Para el 2005, los bachilleres constituyen el principal soporte del mercado de trabajo (25,5%) y reflejan el creciente desplazamiento de mano de obra menos calificada a favor de quienes obtienen mayores niveles de escolaridad. En las áreas urbanas, el 54,4% de las personas ocupadas tienen al menos doce (12) años de educación, es decir, son bachilleres (29,9%), comenzaron una carrera universitaria (9,3%) y la terminaron (15,2%), en clara evidencia de que a los empresarios les interesa contratar mayores de edad y bachilleres con competencias básicas para los oficios menos calificados. Por contraste, en las áreas rurales el 58,6% de los ocupados tienen un nivel educativo igual o inferior a primaria.

Grafica 5

Población ocupada según nivel educativo(2005)



Fuente: ENH, ECH y cálculos Planeta Paz y OCSE – CID – UN.

El aumento de la escolaridad y la tendencia a preferir personas más educadas ha creado tendencias antagónicas en el mercado de trabajo urbano, entre ellas: a) la exclusión de los jóvenes menos educados y su expulsión hacia actividades informales y de rebusque, incluidas las ilegales, b) la mayor demanda de cupos en educación superior y la frustración de un creciente número de bachilleres que no logra superar las barreras a la entrada: aproximadamente el 60% de cada cohorte, lo que incide en que los bachilleres sean los más demandados del mercado y, al mismo tiempo, tengan la tasa de desempleo más alta, y c) el deterioro en los ingresos y la creciente informalización de bachilleres y profesionales (cuadro 12), como consecuencia de las nuevas modalidades de contratación y las estrategias de “emprenderismo” social. En estas condiciones, las brechas urbanas también están creciendo con un incremento del grupo de profesionales, que tienen mejor aceptación, frente a los segmentos de población que desertan temprano del sistema educativo y ven cerrárseles las oportunidades.

En materia de ingresos se cumple el aforismo de que educarse paga, pero las nuevas condiciones de contratación han deteriorado los ingresos individuales de bachilleres y profesionales, al tiempo que las brechas por nivel educativo se han reducido. El creciente reemplazo de trabajadores con menor nivel educativo por bachilleres y/o profesionales representó una nivelación de ingresos por el rasero más bajo, de tal manera que se contrata mano de obra mejor educada por la misma tarifa de quien se reemplazó. Así, el salario de enganche de bachilleres es de un salario mínimo, mientras el de profesionales se estabilizó en los dos salarios mínimos. Simultáneamente, el grupo de profesionales jóvenes es el más asediado por las nuevas modalidades de contratación y les es común recibir ofertas de OPS y de afiliación

a compañías de empleo temporal o a cooperativas, especialmente, si su desempeño profesional es en las áreas de la salud o del derecho. Como consecuencia, en el período 1996–2005 el ingreso relativo profesional cae en 43 puntos y el de los bachilleres en 27,3, reduciendo brechas y consolidando tres tendencias, así:

Cuadro 12

Brechas de ingreso en Colombia según nivel educativo

Nivel Educativo	1996	1999	2002	2005	Cambio 05-96
Superior completa	343.4	320.9	381.2	300.4	-43.0
Superior incompleta	168.1	166.7	156.4	153.6	-14.5
Promedio	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
Secundaria completa	116.7	105.4	98.8	89.5	-27.3
Secund. Incompleta	79.6	75.4	68.7	69.2	-10.4
Primaria completa	68.3	66.4	60.3	62.3	-6.0
Primaria incompleta	50.6	56.0	47.9	48.4	-2.2

Fuente: ENH, ECH y cálculos Planeta Paz y OCSE – CID – UN.

- Educarse paga, por esa razón los profesionales se sostienen en el primer rango de los ingresos, seguidos por aquéllos que demuestran una escolaridad superior a los doce años. Estos dos grupos son los únicos que obtienen ingresos por encima del promedio, a pesar de su sensible reducción.
- Los bachilleres son los más afectados por la precarización laboral. En este grupo se dan simultáneamente tres tendencias: a) son los más demandados y de más rápido crecimiento en el mercado, b) tienen la tasa de desempleo más alta, como consecuencia de la presencia de cohortes cada vez más numerosas, y c) por el efecto volumen y mayor desempleo, sus ingresos se nivelaron por lo bajo, próximo a lo que ganan quienes tienen menores niveles educativos. Por esa razón, vieron pasar su ingreso de por encima del promedio (en 16,7 puntos en el 1996) a por debajo del mismo (en -10,5 puntos en el 2005).
- En los niveles educativos inferiores al bachillerato también hubo reducción en los ingresos relativos individuales en proporciones inferiores y las brechas se estrecharon. En realidad, la tendencia de quienes han sido desplazados por baja calificación es la de entrar en los segmentos de la informalidad, el rebusque, el trabajo a destajo y contratación por obra, como sucede en la construcción y entre los jornaleros del campo, con bajos ingresos y sin seguridad social.

¿Qué ocupaciones están mejor remuneradas?

Para finalizar, un ejercicio de aproximación a las ocupaciones “ideales” del país y a aquéllas que deberían evitarse. En la ECH es posible llegar hasta 81 tipos de ocupaciones posibles. Con ellas y para el año 2005 se construyó un ranking desde las mejor hasta las peor pagas en el país. El resultado se encuentra en el cuadro 13, en el que se sintetizan en orden descendente las diez primeras y las diez últimas, es decir, aquéllas en las que se obtienen los mejores y los peores ingresos, así como la brecha respecto al ingreso promedio del año.

Cuadro 13

Las diez ocupaciones mejor y peor pagas. Colombia - 2005

Ocupación	No de ocupados	Ingreso promedio	Brecha
Legisladores Ad. Pública	12.398	3.504.330	714.49
Pilotos avión barco	5.101	3.110.139	634.12
Economistas	7.669	2.449.586	499.44
Juristas	137.077	2.184.830	445.46
Jefes de oficina	44.430	2.028.708	413.63
Personal directivo	425.929	1.815.715	370.20
Arquitectos, ingenieros	193.809	1.527.377	311.41
MD, odontólogos, veter.	198.843	1.492.659	304.33
Estadígrafos, matemátic.	57.574	1.455.718	296.80
Contadores	118.906	1.432.742	292.12
Total y promedio	18.216.573	490.468	100.00
Peluqueros, belleza	201.248	265.708	54.17
Trab. Agropecuarios	1.914.750	263.157	53.65
Cobradores transporte	26.501	259.235	52.85
Peones no clasificados	319.201	255.426	52.08
Hilanderos, tejedores	86.810	249.268	50.82
Cocineros, camareros	691.908	245.575	50.48
Pescadores, cazadores	76.211	225.911	46.06
Agricultores propietarios	1.619.039	217.517	44.35
Procesadores de tabaco	2.403	185.262	37.77
Lavaderosplanchadores	214.416	109.142	22.25

Fuente: ENH, ECH y cálculos Planeta Paz y OCSE – CID – UN.

Las ocupaciones más rentables coinciden con grupos de dirección empresarial y de la administración pública, basados en el ejercicio profesional institucional o en actividades liberales e independientes. Entre los primeros figuran los legisladores y funcionarios de la administración pública, jefes de oficina y personal directivo, con

las respectivas brechas entre unos y otros, reafirmando las distancias entre los altos cargos de la dirección del Estado y el poder legislativo respecto al promedio de los cargos de dirección en la empresa privada, a nivel ejecutivo y de mandos medios. El otro grupo está formado por las principales profesiones liberales, todas ellas sustentadas en niveles educativos de 17 años y una práctica profesional permanente, en el que se encuentran economistas, abogados, arquitectos, ingenieros, médicos, odontólogos, veterinarios, estadísticos, matemáticos y contadores, cada uno de ellos agrupado entre quienes desempeñan las actividades más cercanas al ejercicio profesional. Por supuesto, no deja de sorprender el grupo de pilotos de avión y barco, bastante estrecho y con gran capacidad de crecimiento.

Al otro extremo, se encuentra la pobreza y la baja calificación. Mientras las diez primeras ocupaciones agrupan a 1,2 millones de personas y constituyen la base de los dos deciles más ricos del país, en las diez de menor ingreso se ocupan 5,2 millones de colombianos, la mayor proporción de ellos trabajando en áreas rurales y en actividades agrícolas directas o con algún grado de dependencia. A manera de contraste, es importante constatar una comparación entre el grupo de peluqueros y salones de belleza respecto al de médicos, ubicado en la parte superior. En ambos casos, la tendencia es a remunerar por evento: arreglo de uñas y consulta médica, colocándose las dos en una tarifa relativamente pareja. No obstante, la brecha de ingresos se hace evidente, lo cual quiere decir que un médico tiene posibilidades de incrementar el número de eventos respecto a la manicurista, pero ambos están mal pagos y la tendencia es a un mayor deterioro salarial con las nuevas modalidades de contratación, al mismo tiempo que pareciera haber exceso de manicuristas en el país.

CONCLUSIONES.

El salario mínimo es un Convenio Internacional promovido por la Organización Internacional del Trabajo OIT desde 1928, con el propósito de establecer un mecanismo de protección a los ingresos de los trabajadores, sin discriminación por razones de raza, sexo o edad. El mecanismo ha sido acogido por un número importante y representativo de países que refrendaron el Convenio y le dieron vigencias sucesivas de varias décadas, Colombia entre ellos. Es una propuesta que parte del reconocimiento de que los trabajadores necesitan una garantía de estabilidad en los ingresos, lo cual no quiere decir que existan reglas homogéneas e inflexibles en su determinación. En la práctica, hay tantas modalidades como países o regiones lo apliquen: decisiones centralizadas o por Estados, de validez universal o para la actividad privada, con diferencias sectoriales, de edad y hasta forma de pago. En síntesis, el salario mínimo es una propuesta de intervención en el mercado laboral con un portafolio de alternativas de aplicación, tal que permite que se aplique tanto en economías extremadamente liberales, caso de Estados Unidos, como en aquéllas que tienen alto nivel de regulación, caso de India, China y Rusia.

Colombia es uno de los países con más larga tradición en la determinación del salario mínimo. Ratificó el primer Convenio de la OIT temprano, hacia 1933, y lo incorporó en su primera Ley General del Trabajo, Ley 6 de 1945, aplicándolo, por primera vez, en un salario de \$60 mensuales con vigencia al 1° de enero de 1950, según el Decreto 3871 de 1949. Ese primer salario tuvo una vigencia de seis años, que después se fue regularizando hasta mantenerlo con una frecuencia anual y vigente desde el 2 de enero del año siguiente, desde 1978, es decir, desde hace más de 28 años. Al igual que muchos países, durante los primeros años se mantuvieron salarios diferenciales entre las actividades rural y urbana, sesgo que se eliminó a mediados de 1984 sin que se modificaran las condiciones de trabajo en el campo colombiano. Hoy en día existe un solo salario mínimo y en su determinación actúa un organismo tripartita, que reúne las opiniones de las centrales obreras, gremios de la producción y gobierno. Cuando no se logra un consenso, el gobierno se encarga de determinar el nuevo salario mínimo.

Su aplicación también genera discusiones respecto a sus implicaciones en política social y de competitividad.

Que el salario mínimo no resuelve la pobreza ni les ayuda a los más pobres, es un argumento esgrimido por quienes promueven su desmonte. En realidad, el salario mínimo colombiano alcanza apenas para satisfacer las necesidades de la canasta de alimentos de una familia de cuatro personas, es decir, solamente sirve para cubrir la canasta de indigencia, mientras es absolutamente insuficiente para cubrir la canasta de pobreza de la misma familia. Desde ese punto de vista, no se trata de que no contribuya a resolver la pobreza sino que, en sí mismo, es insuficiente como ingreso.

Que los salarios han crecido por encima de la inflación y se han vuelto poco competitivos, es otro de los argumentos. Ello depende de cómo se midan. Si la comparación es entre el valor reajustado y la inflación pasada, los trabajadores colombianos se encuentran hoy en la misma situación de 1984.

Que está perdiendo competitividad internacional, es el tercer argumento. Ello también depende de la tasa de cambio, con revaluación del peso el salario se hace más caro en dólares, mientras con devaluación sucede todo lo contrario.

El salario mínimo no aplica para todos los colombianos que participan en el mercado de trabajo. Por definición, este salario es la base de retribución de los trabajadores asalariados de menor nivel de capacitación y sin poder de negociación, mientras los más educados y/o aquellos que están mejor organizados pueden negociar niveles salariales más altos. Por exclusión, el salario mínimo no representa ningún mecanismo ni de negociación, ni de valoración del trabajo de los independientes; de hecho, ellos están por fuera del mercado laboral. Eso mismo sucede con los “mal llamados trabajadores familiares sin remuneración, figura tradicional del fenómeno del “desempleo disfrazado”.

El mercado laboral colombiano se circunscribe a la relación entre los patronos o empleadores y los trabajadores por ellos contratados, es decir, un universo de aproximadamente 8 millones de trabajadores y 900.000 patronos, a los cuales se les puede agregar el aproximadamente millón de personas del servicio doméstico. Esta precisión es importante porque en los últimos 15 años el 75% de los nuevos puestos de trabajo en Colombia tomaron la forma de independientes, bajo las modalidades de “ordenes de prestación de servicios”, asociados a las “cooperativas de trabajo” o como proveedores de bienes o servicios. En ninguno de tales casos hay contrato laboral ni los contratantes responden por la seguridad social o por los parafiscales. La verdadera reforma laboral colombiana ha sido la de relegar a segundo plano el contrato asalariado y transformar a los trabajadores en independientes, autoresponsables de su seguridad social.

La precariedad del mercado de trabajo termina expresada en que una proporción cada más amplía de colombianos recibe unos ingresos mensuales inferiores al salario mínimo. En particular ese fenómeno es propio de los “jornaleros” del campo, inmerso entre los asalariados y más del 50% de los independientes. Menores ingresos e incremento de brechas sociales son el común denominador de las nuevas relaciones de trabajo. Cinco tipos de brechas fueron identificadas: a) la existente entre los trabajadores asalariados y el creciente mundo de los cuenta propia, la brecha es aún más profunda cuando ellos trabajan en área rural; b) el sesgo de ingresos respecto a las mujeres sigue existiendo, a pesar de que hayan ganado mayor espacio en el mercado asalariado diferente al estrecho mundo doméstico. La brecha se hace más profunda cuando se incluye este grupo de trabajadoras; c) los jóvenes son afectados tanto por

su tasa de desempleo más elevada como por su inexperiencia, de tal manera que es el grupo más vulnerable en ingresos, respecto al mejor pago como es la población entre los 46 y 55 años, en la que se combina, experiencia, formación académica y para el trabajo; d) educarse paga y los profesionales son quienes tienen los mejores niveles de ingreso del país; no obstante, esa ventaja se está reduciendo en razón del creciente número de profesionales y los cambios en las modalidades de contratación, y e) las ocupaciones mejor pagas recogen varias de las principales profesiones del país y constituyen la base de los deciles 9 y 10 del ingreso nacional, en doloroso contraste con las ocupaciones más mal pagas, que agrupan a más de cinco millones de colombianos y explican la base de los pobres de Colombia.

Ricardo Bonilla González

Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia

Coordinador Observatorio de Coyuntura Socio Económica, OCSE

CID - UN

BIBLIOGRAFÍA.

- Alter Chen, Martha (*et. al*) [2002] “*Apoyar a los trabajadores en la economía informal*” En: El trabajo decente y la economía informal. Resúmenes de documentos. OIT. Ginebra.
- Banco Interamericano para el Desarrollo BID, América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina, Washington DC.
- Bell, Linda A. [1997]. The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia, en Journal of Labour Economics, Vol. 15, No. 3, pp. 103-135.
- Bonilla, Ricardo y González, Jorge Iván, Coordinadores. “Bien-estar y macroeconomía 2002/2006: crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible”, Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, Universidad Nacional, Bogotá, septiembre 2006.
- Bonilla Ricardo. “Crecimiento, empleo, seguridad social y pobreza”. En Bien-estar y macroeconomía 2007, más allá de la retórica, Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, Universidad Nacional, Bogotá, Octubre 2007.
- Garay, Luis Jorge. [2002] “Estándares laborales y comercio: una aproximación a la problemática”, Cuadernos de Economía, v. XXI, n. 37, Bogotá.
- Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad MERPD, “Metodología de medición y magnitud de la Pobreza en Colombia”, Bogotá, febrero 2006.
- Muñoz, C. Manuel et Rivas, M. Guillermo. “Construcción de las canastas normativas de alimentos para el resto urbano y para la zona rural”, documento técnico MERPD, Bogotá, 2005.
- Naciones Unidas, “Invirtiendo en el desarrollo, un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, en El Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, Jeffrey D. Sachs, Director, Nueva York, 2005.
- Nurkse, Ragnar. “Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados”, FCE, México, 1966.
- Oficina Internacional del Trabajo OIT, “Costos laborales y competitividad industrial en América Latina”, Lima 1997.
- Robbins, Donald J. [2003]. “*Empleo y desempleo en Colombia. El impacto de la legislación laboral y de las políticas salariales (1976/1999)*”, En: Documentos de Economía, Facultad de Economía, Pontificia Universidad Javeriana, No. 8.

- Saget, C. [2001]. *Is the Minimum Wage an Effective Tool to Promote Decent Work and Reduce Poverty? The Experience of Selected Developing Countries*. International Labour Office Employment, Documento No. 13, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Sengenberger, Werner [2004]. Globalización y progreso social: la función y el impacto de las normas internacionales del trabajo. Nueva Sociedad – Programa Sindical Regional – Friedrich Ebert Stiftung..
- Shchilter, Charlotta. [2002] “*Las normas internacionales del trabajo y el sector informal: avances y dilemas*” En: El trabajo decente y la economía informal. Resúmenes de documentos. OIT. Ginebra.
- Thomas, Jim. [2002] “*El trabajo decente y el sector informal: América Latina*” En: El trabajo decente y la economía informal. Resúmenes de documentos. OIT. Ginebra.
- Urrutia, Miguel. [2004] “*El salario mínimo como instrumento redistributivo*” Revista del Banco de República, v. 77, n, 919. Mayo de 2004.

5

El derecho a una vivienda digna

Adriana Rodríguez Castillo
Raúl Bernal Díaz.

179	Contenido del derecho a la vivienda en el ámbito nacional e internacional
189	La institucionalidad del sector vivienda en Colombia
204	El derecho a la vivienda en Colombia - Diagnostico
218	Experiencias internacionales de programas habitacionales dirigidos a la población de bajos ingresos
224	Propuesta de política pública para avanzar en la garantía del derecho a la vivienda
230	Conclusiones
233	Bibliografía

CONTENIDO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

El derecho internacional a una vivienda adecuada

El derecho a la vivienda es uno de los derechos fundamentales reconocidos desde 1948 por la Organización de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En 1966 el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales cualifica el derecho a la vivienda al introducir el concepto de vivienda “adecuada”. Tras esta formulación, los convenios o conferencias mundiales han hecho importantes avances en la definición y desarrollo del concepto de “vivienda adecuada” (Recuadro 1).

Recuadro 1

Cronología de la evolución del concepto en el ámbito internacional: del derecho a la vivienda al derecho a una vivienda adecuada para todos

- **1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos**
“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...” (párrafo 1, artículo 25).
- **1966. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**
“Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (párrafo 1, artículo 11).

- **1987. Estrategia Mundial de la Vivienda**
El derecho a una vivienda adecuada significa: "...disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".
- **1991. Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada**
Da precisión y define los aspectos constitutivos del concepto de vivienda adecuada, a saber:
 - Seguridad jurídica de la tenencia
 - Disponibilidad de servicios e infraestructura
 - Gastos soportables
 - Habitabilidad
 - Accesibilidad
 - Lugar
 - Adecuación cultural
- **1996. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul**
Define la vivienda adecuada como: "...algo más que tener un techo donde guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".
- **1999. Comisión de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda.**
Profundiza en el tema de seguridad en la tenencia de la vivienda. Identifica las formas que puede adoptar dicha seguridad: arrendamiento, propiedad, propiedad condicional (arrendamiento con derecho a compra), formas colectivas de tenencia (condominio, cooperativa, asociación de viviendas) y tenencia comunal.

La definición de *vivienda adecuada* que determina el alcance del derecho, se desarrolla en 1991 en la Observación General No. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. De acuerdo con ésta, la vivienda adecuada debe cumplir las siguientes condiciones:

- **Seguridad jurídica de la tenencia:** La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público o privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la

ocupación por el propietario, la vivienda en emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

- **Disponibilidad de servicios e infraestructura:** Una vivienda adecuada debe contener los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- **Gastos soportables:** Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, proporcionados con los niveles de ingresos.
- **Habitabilidad:** Una vivienda adecuada debe ser habitable en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos tanto del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, como de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
- **Accesibilidad:** Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
- **Lugar:** La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención en salud, los centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.
- **Adecuación cultural:** La manera en que se construya la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad y diversidad cultural.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos-Hábitat II, celebrada en Estambul en 1996, adopta la siguiente definición que adiciona a la precedente el componente de la privacidad: “Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo donde guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, cale-

facci3n y ventilaci3n suficientes, una infraestructura b3sica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminaci3n de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios b3sicos, todo ello a un costo razonable” (p. 3).

El componente de *tenencia segura* inherente a la definici3n de vivienda adecuada ha sido objeto de desarrollos posteriores, en particular por la Comisi3n de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos que en 1999 llev3 a cabo la Campa1a Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda.

La tenencia segura se refiere a “...un acuerdo entre individuos o grupos que permite disfrutar de tierra y propiedades inmobiliarias, gobernado y regulado por un marco jur3dico (pueden ser sistemas consuetudinarios como estatutarios) y administrativo. La **seguridad** se deriva de que el derecho al acceso y al uso de la tierra y la propiedad est3 garantizado por un conjunto conocido de reglas, y de que ese derecho puede reclamarse ante la justicia. La **tenencia** puede adoptar varias formas en funci3n de los marcos jur3dicos y constitucionales, las normas sociales, los valores culturales y, en cierta medida, las preferencias individuales” (p. 6).

La *tenencia segura* puede adoptar alguna de las siguientes modalidades: arrendamiento, propiedad, propiedad condicional (arrendamiento con derecho a compra), formas colectivas de tenencia (condominio, cooperativa, asociaci3n de viviendas) o tenencia comunal.

Adem3s de declarar el derecho a la vivienda y avanzar en su definici3n, las declaraciones, pactos, conferencias y comisiones de car3cter internacional han abordado temas como su relaci3n con la calidad de vida de las poblaciones y con otros derechos fundamentales, aparte de que han efectuado diagn3sticos sobre la situaci3n del derecho a nivel mundial, emitido recomendaciones de pol3tica p3blica y definido las obligaciones del Estado. Los aportes m3s destacables en cada uno de estos aspectos se desarrollan m3s adelante.

La vivienda como determinante de la calidad de vida y su conexidad con otros derechos fundamentales

Los acuerdos internacionales reconocen que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos econ3micos, sociales y culturales.

La conexidad con los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, as3 como a disfrutar de los bienes propios, entre otros, resulta incuestionable. De igual forma ocurre con el derecho fundamental a la salud, pues “son evidentes las relaciones entre salubridad ambiental

y condiciones de vivienda ...”. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define estas relaciones en los siguientes términos: “La vivienda –en el sentido lato de alojamiento juntamente con sus respectivos entorno y servicios– es el factor ambiental más frecuentemente asociado a los estados morbosos en los análisis epidemiológicos, es decir, una vivienda inadecuada y deficiente va invariablemente asociada con tasas más altas de mortalidad y morbilidad”¹.

El lugar o ubicación, elemento constitutivo de la definición de vivienda adecuada, se refiere a que la vivienda “...debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención en salud, los centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales” (Observación No. 4 del PIDESC). Así se responde claramente a la conexidad con otros derechos como el derecho a la educación.

Las condiciones del derecho a la vivienda en el contexto mundial

La Organización de Naciones Unidas ha llamado la atención de manera permanente sobre las situaciones inaceptables que en materia de vivienda enfrenta gran parte de la humanidad. En la última década se destacan sus pronunciamientos durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos- Hábitat II, al señalarse: “Más personas que nunca viven hoy en condiciones de pobreza y carecen de vivienda adecuada. En muchos países las viviendas deficientes y la falta de vivienda son un problema que no deja de aumentar y que amenaza las condiciones de salud y seguridad y pone en peligro la propia vida” (p. 4).

Tres años más tarde, en el marco de la Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda de la Comisión de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, advierte que las condiciones de vivienda para la población más pobre del mundo habían empeorado debido principalmente a las crisis económicas, el impacto de la globalización, las disparidades en la distribución de la riqueza y los recursos, la creciente urbanización y las escasas acciones de políticas nacionales.

En 2001, durante la Sesión Especial del Comité de Asentamientos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas, efectuada en Nueva York, advierte que la mayor parte de las personas que viven en condiciones de pobreza carecen de seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda y otras carecen incluso de una vivienda básica, y llama la atención sobre la escasa voluntad política de los gobiernos y la existencia de importantes limitaciones en la capacidad económica, tecnológica e institucional a todos los niveles de los gobiernos, la ineficacia en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios para garantizar una oferta adecuada de vivienda, la escasa dinámica de la cooperación internacional para el desarrollo de la vivienda y los asentamientos humanos

¹ Rajindar Sachar, (1992), El Derecho a una vivienda adecuada, Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

Las causas de la crisis internacional de la vivienda fueron explicitadas en un documento de 1992 que parte del diagnóstico de que la oferta de viviendas, los gastos soportables, la calidad y la seguridad de la tenencia, estaban cada vez más lejos de ser garantizados para un número creciente de ciudadanos y residentes. Allí se destacan:

- Fracasos de las políticas nacionales de desarrollo.
- Discriminación en materia de vivienda, sobresaliendo la discriminación en contra de las minorías étnicas y de índole sexual, trabajadores migrantes, refugiados, personas sin tierra, comunidades indígenas, desempleados, ancianos, enfermos, entre otros.
- Las catástrofes de origen natural o humano como inundaciones, sequías o terremotos.
- Inexistencia de adecuadas fuentes de información para los ciudadanos sobre aspectos como los planes de vivienda existentes y la disponibilidad de tierras.
- Explotación y abusos de terceros (como los caseros) relacionados con el acoso a los inquilinos, amenaza de desalojo o su realización, subidas arbitrarias de los alquileres, negativa a mantener o mejorar el estado de las viviendas o discriminación contra posibles inquilinos.
- Especulación y mercantilización en la esfera de la vivienda que se evidencia en la presencia de especulación, el acaparamiento de tierras y la concentración de la propiedad de las tierras.
- Desalojos forzosos.
- La existencia de conflictos armados que derivan en la destrucción de hogares de civiles, y
- El crecimiento y fortalecimiento del sector ilegal de la vivienda

Recomendaciones de política pública

Las recomendaciones de política pública emitidas por los organismos y pactos internacionales, abarcan temas como la necesidad de cooperación en los niveles nacional e internacional, el mejoramiento de la gestión de los mercados de tierras, la protección de los más pobres y la ampliación de los mecanismos de financiamiento.

Sobre la necesidad de cooperación en el ámbito internacional y nacional, se pronunció la Organización de Naciones Unidas en 1996 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos- Hábitat II: “Las asociaciones entre países y, dentro de éstos, entre todos los agentes pertenecientes a organizaciones públicas, privadas, voluntarias y comunitarias, el sector de las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales y los particulares, son indispensables

para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y para proporcionar una vivienda adecuada y servicios básicos a todos” (p. 4).

Por su parte, la Comisión de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en su Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda efectuada en 1999, llamó la atención sobre la necesidad de: a) propender por la gestión eficiente de un mercado de tierras, la existencia de normas apropiadas de planificación y de un sistema de información eficaz, b) evaluar las opciones de tenencia más apropiadas para proteger los intereses de los pobres urbanos y c) crear fuentes de financiamiento para la adquisición de vivienda sostenible y accesible.

Las obligaciones de los gobiernos

Las obligaciones de los gobiernos van desde la adopción de medidas para asegurar la obtención de viviendas hasta acciones para el mejoramiento de las mismas y los vecindarios.

La primera referencia en los convenios y acuerdos internacionales se encuentra en el Pidesc de 1966: “Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (p. 3).

Posteriormente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, efectuada en 1976 en Vancouver, consagró la obligación de los gobiernos de asegurar la obtención de vivienda y servicios adecuados a todos los habitantes: “La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que imponen a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria” (p. 8).

Las obligaciones de los gobiernos en cuanto al derecho humano a una vivienda adecuada se traducen en cuatro acciones: reconocer, respetar, proteger y realizar²:

- Reconocer que la vivienda tiene una dimensión de derecho humano y asegurarse, en consecuencia, que no se adopten medidas de ninguna clase con intención de menoscabar la condición jurídica de ese derecho.
- Respetar el pleno disfrute del derecho a la participación popular por parte de los beneficiarios del derecho a la vivienda, su derecho fundamental a organizarse y reunirse; a construir sus propias viviendas y a ordenar el medio ambiente en la

² Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (1992), Folleto Informativo No. 21, Naciones Unidas.

forma que se adapte de modo más efectivo a su cultura, capacidad, necesidades y deseos; a la igualdad de trato y a la vida privada en el hogar. Los Estados no deben ejecutar o promover el desalojo forzoso arbitrario de personas o grupos.

- Proteger el derecho a la vivienda de toda posible violación por parte de terceros, como propietarios de inmuebles o empresas urbanizadoras; a los ciudadanos contra los desalojos forzosos y conceder a todas las personas y familias de la sociedad la seguridad jurídica de la tenencia en caso de que no cuenten con esa protección.
- Realizar el derecho a una vivienda adecuada resulta una obligación positiva e intervencionista, que incluye la destinación de gasto público, la reglamentación gubernamental de la economía y mercado de terrenos, la provisión de servicios públicos e infraestructura afines y la redistribución del ingreso, entre otras obligaciones.

Finalmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos- Hábitat II, define la obligación de los gobiernos en cuanto al derecho a vivienda adecuada de la siguiente manera: “...reconocemos que los gobiernos tienen la obligación de lograr que la población pueda conseguir una vivienda y de proteger y mejorar las viviendas y los vecindarios. Nos comprometemos a alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de forma equitativa y sostenible, de manera que todos tengan una vivienda adecuada que sea salubre, segura, accesible y asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicas, que nadie sea objeto de discriminación en materia de vivienda y seguridad jurídica de la tenencia” (p. 2).

El derecho a la vivienda en los ámbitos nacional e internacional

La normatividad nacional remite a los artículos 51 y 64 de la Constitución Política Nacional, que establecen el derecho a una vivienda digna y proclama el deber del Estado para hacer efectivo este derecho, así como para promover el acceso a la propiedad de la tierra para la población trabajadora del área rural (Recuadro 2).

Recuadro 2

Artículos de la Constitución Política de Colombia relacionados con el derecho a la vivienda

- **Artículo 51**
Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.
- **Artículo 64**
Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los derechos de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2001), se entiende por derecho a una vivienda digna: “El derecho a la vivienda comprende la posibilidad de disponer de un lugar que pueda ser usado como habitación por el individuo y su familia y que cuente con un espacio suficiente para vivir, en el cual pueda aislarse de su entorno social, si lo desea, dotado de infraestructura y servicios básicos adecuados y situado convenientemente respecto del sitio de trabajo; todo ello a un precio razonable” (p. 6).

El derecho a una vivienda adecuada es reconocido universalmente. El Recuadro 3 presenta los artículos constitucionales que lo consagra para un grupo de países seleccionados.

Recuadro 3

México (1983)

- **Artículo 4**
Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Costa Rica (1949)

- **Artículo 65**
El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador.

Panamá (1978)

- **Artículo 109**
El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.

Nicaragua (1987)

- **Artículo 64**
Los nicaragüenses tienen derecho a una vivienda digna, cómoda y segura que garantice la propiedad familiar. El Estado promoverá la realización de este derecho.

España (1978)

- **Artículo 47**
Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Portugal (1992)

- **Artículo 65**
 - Toda persona tendrá derecho para sí misma y su familia a una vivienda de tamaño adecuado, con un nivel satisfactorio de higiene y comodidad y que preserve la intimidad personal y familiar.
 - Para salvaguardar el derecho a la vivienda, será obligación del Estado:
 - a) Elaborar y poner en práctica una política de vivienda que sea parte de una planificación regional general y se base en una planificación urbana que garantice la existencia de una red adecuada de transporte y servicios sociales;
 - b) Alentar y apoyar las iniciativas de las autoridades y comunidades locales encaminadas a solucionar los problemas de vivienda y promover la creación de cooperativas de vivienda, así como la construcción de unidades particulares;
 - c) Promover la construcción privada siempre que sea de interés público, así como permitir el acceso a la propiedad de la vivienda.
 - El Estado adoptará una política encaminada a introducir un sistema de alquileres compatibles con los ingresos familiares y la propiedad de la vivienda.
 - El Estado y las autoridades locales ejercerán una supervisión efectiva sobre los bienes inmuebles, expropiarán las tierras urbanas toda vez que lo consideren necesario y establecerán los requisitos legales para su uso.

LA INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR VIVIENDA EN COLOMBIA

Antecedentes

La atención de los problemas habitacionales en Colombia ha estado históricamente concentrada en los entes territoriales. En 1939 se creó el Instituto de Crédito Territorial encargado de los programas de la vivienda rural, que en 1942 se amplió para las zonas urbanas. Su función era construir viviendas para los sectores de bajos ingresos. En 1930 se fundó el Banco Central Hipotecario para cubrir las demandas de vivienda de los sectores medios. Ambas entidades desaparecieron durante la década de los ochenta.

El creciente déficit habitacional condujo a la aprobación de leyes de descentralización con el propósito de dotar a los municipios de instrumentos para la gestión y planificación de programas de vivienda. Las principales acciones legislativas se resumen en: la Ley 14 de 1986 de Descentralización Municipal le dio a los municipios la autonomía y los recursos para planear y generar su propio desarrollo; el Decreto 77 de 1987 definió la autonomía municipal; la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana creó los instrumentos para el manejo eficaz del suelo urbano y favoreció la gestión de las ciudades, y la Ley 388 de 1997 o Ley de Ordenamiento Territorial estableció la planeación municipal mediante la iniciativa local.

El desempeño de los entes territoriales no ha sido homogéneo; en mayor o menor medida los municipios han enfrentado dificultades para apropiarse los instrumentos creados debido a la inexperiencia en el manejo de proyectos, el bajo nivel técnico y de gestión, la incapacidad para manejar herramientas jurídicas que faciliten la gestión pública, la dificultad y/o falta de voluntad política para recaudar recursos propios y la existencia de prácticas corruptas.

Otro aspecto característico de la reciente legislación es expuesto por Gilberto Arango (2001) cuando afirma: “en las últimas décadas lo que se nos ha presentado como políticas de vivienda en Colombia han sido en realidad políticas de financiación de la vivienda”³. El autor identifica tres períodos asociados a la política social asumida por el Estado colombiano desde mediados del siglo XX:

- **Asistencialista 1945-1972:** Asume la vivienda como un asunto de interés público, siguiendo los principios del Estado benefactor que construye y financia los programas de vivienda con el objetivo que lleguen a la población de bajos ingresos.
- **Transición 1973-1988:** Se asume al sector de la vivienda como un motor de la actividad de la construcción y como sector clave de la política macroeconómica. Se requiere dotarlo de un sistema de financiamiento propio.

³ Su artículo “La vivienda en Colombia en el cambio de siglo”, constituye un diagnóstico crítico y revelador de lo acontecido en el país durante las últimas décadas y sus perspectivas de desarrollo en el cambio de siglo en materia de política de vivienda.

- Mercantilista desde 1989: La política de vivienda se estructura bajo el principio del fortalecimiento del mercado de vivienda. La gestión, producción y comercialización quedan en manos privadas y el poder público se convierte en facilitador.

Los resultados del paradigma del mercado como agente regulador de la política de vivienda en el que la participación del Estado se reduce a la adjudicación de subsidios a la demanda vía focalización, ha conducido a la discriminación de los beneficiarios, la exclusión de un segmento significativo de la población y, en suma, la consolidación de la vivienda como un bien y no como un derecho social.

La Ley marco de vivienda

En el año 1999 se aprueba la Ley 546 conocida como la Ley marco de vivienda⁴. Su ámbito define los aspectos institucionales y establece las normas generales para: i) regular el sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, mediante la creación de la Unidad de Valor Real -UVR⁵- y definir los lineamientos para el otorgamiento de créditos⁶, y ii) determinar las condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural, en materia presupuestal, distribución regional de los recursos, competencia de entidades y programas para acceder a la vivienda mediante el otorgamiento de subsidios.

De conformidad con la normativa constitucional, la Ley propone los siguientes objetivos para garantizar el derecho a la vivienda digna:

- Proteger el patrimonio de las familias representado en vivienda.
- Fomentar el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda, manteniendo la confianza del público en los instrumentos de captación y en los establecimientos de crédito emisores de los mismos.
- Proteger a los usuarios de los créditos de vivienda.
- Propender por el desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda a largo plazo.
- Velar para que el otorgamiento de los créditos y su atención consulten la capacidad de pago de los deudores.
- Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia.
- Promover la construcción de vivienda en condiciones financieras que hagan asequible la vivienda a un mayor número de familias.
- Priorizar los programas y soluciones de vivienda de las zonas afectadas por desastres naturales y actos terroristas.

⁴ Se refiere a la Ley que define las disposiciones generales de la política del sector que posteriormente son objeto de reglamentación mediante Decretos o Leyes.

⁵ Es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE, cuyo valor se calcula de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social-CONPES. El Gobierno determinó la equivalencia entre la UVR y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, así como el régimen de transición de la UPAC a la UVR. Los criterios generales de los créditos en UVR se pueden consultar en los capítulos II y III de la Ley en referencia.

⁶ El capítulo V de la Ley marco: Régimen de financiación de vivienda a largo plazo, establece las condiciones de los créditos de vivienda individual.

La nueva Ley elimina el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, creado por la Ley 3 de 1991, que hasta entonces tuvo funciones sobre la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de interés social, para lo cual contaba con 3 subsistemas: i) fomento o ejecución, ii) asistencia técnica y promoción a la organización social, y iii) financiación⁷.

La nueva Ley crea el Consejo Superior de Vivienda como organismo asesor del gobierno para la formulación, coordinación y ejecución de la política de vivienda. El Consejo lo integran los representantes de los Ministerios de Desarrollo Económico⁸ y Hacienda y Crédito Público, del Departamento Nacional de Planeación y de las Superintendencias⁹ Bancaria, de Valores, de Sociedades y del Subsidio Familiar. También hacen parte los delegados de las Organizaciones Populares de Vivienda -OPV's¹⁰-, constructores, establecimientos de crédito, usuarios del crédito individual, trabajadores, cajas de compensación familiar y del sector inmobiliario nacional.

Las funciones del Consejo Superior de Vivienda son:

- Revisar los costos para adquisición de vivienda y evaluar los resultados obtenidos en desarrollo de los programas de ejecución de la política de vivienda.
- Velar por el cumplimiento de los objetivos del sistema de financiación de vivienda de largo plazo y de las condiciones de transferencia e información de las actividades de las diferentes entidades involucradas en el sistema.
- Establecer y divulgar las estadísticas relacionadas con la construcción y financiación de vivienda.
- Recomendar a la Junta Directiva del Banco de la República la intervención temporal en los márgenes de intermediación de los créditos destinados a la financiación de vivienda.
- Recomendar los seguros y riesgos que deban tener los activos que se financien, así como los incentivos para la adquisición y comercialización de bonos y títulos hipotecarios.
- Presentar anualmente al Congreso de la República un informe acerca del déficit cuantitativo y cualitativo, urbano y rural de vivienda, en el nivel nacional y regional, en forma global y por estrato socioeconómico.

Funcionamiento del sistema de subsidios para la vivienda de interés social

La política para el sector se organiza a partir del esquema de subsidios a la demanda para Vivienda de Interés Social -VIS-. El Subsidio Familiar de Vivienda -SFV- lo integran las modalidades del subsidio urbano, rural, población especial y en especie. La adjudicación de subsidios para VIS constituye el principal instrumento de la política de vivienda en Colombia.

⁷ Ver Ley 3 de 1991, capítulo I, artículo 1.

⁸ De acuerdo con la Ley 790 de 2002 el Ministerio de Desarrollo Económico se fusionó con el Ministerio de Comercio Exterior para crear el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

⁹ De acuerdo con el Decreto 4327 de 2005 las Superintendencias Bancaria y de Valores fueron integradas, para crear la Superintendencia Financiera de Colombia, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁰ Las Organizaciones Populares de Vivienda - OPV, son entidades de economía solidaria sin ánimo de lucro, que desarrollan programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria.

Requisitos de acceso

Para obtener el subsidio urbano se requiere tanto un ahorro previo¹¹ equivalente al 10% del valor de la vivienda a adquirir o del presupuesto de la construcción a mejorar o construir en sitio propio, como la aprobación de un crédito por parte de las entidades autorizadas¹².

Para el caso de adquisición de vivienda, la asignación del subsidio depende del puntaje obtenido por el hogar postulante frente a las demás solicitudes inscritas en el registro único de postulantes de acuerdo con el programa de calificación que establece las siguientes variables: ingreso del hogar, número de miembros, condiciones especiales (mujer cabeza de hogar, mayores de 65 años, presencia de discapacitados), tipología de vivienda, tiempo del ahorro, número de postulaciones realizadas y cumplimiento del compromiso del ahorro (promedio de saldos en los últimos 6 meses). La construcción en sitio propio exige acreditar la propiedad del lote, libre de limitaciones al dominio, estar ubicado en barrio legalizado y contar con disponibilidad inmediata de servicios públicos. Por último, para la construcción en sitio propio se requiere demostrar la titularidad de la vivienda y las carencias básicas objeto del subsidio.

El subsidio rural requiere un aporte¹³ como mínimo igual al 10% del valor de la vivienda por adquirir o del mejoramiento o la construcción en sitio propio, y aplica sólo para los hogares en niveles 1 ó 2 del SISBEN. Los hogares aspirantes, individuales o colectivos, deben cumplir los siguientes requisitos: i) realizar la postulación ante las entidades oferentes (municipios, distritos ó cabildos), ii) ser preseleccionado y declarado elegible cumpliendo con (certificación del oferente, licencia de disponibilidad de infraestructura y servicios públicos, garantía de financiación, presupuestos de construcción, entre otros), y iii) ser calificado como válido de acuerdo con los criterios: valor del subsidio solicitado, número de miembros del hogar, condición de mujer cabeza de familia, presencia de integrantes dependientes, nivel del SISBEN, número de postulaciones y NBI municipal rural.

A continuación se presentan la definición de la VIS, las fuentes de financiación, las entidades encargadas de otorgar subsidios y créditos, las modalidades a las que pueden aplicar los postulantes y la distribución de los recursos.

El concepto de vivienda de interés social - VIS

La vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. El gobierno nacional establece el tipo y precio máximo de las soluciones de vivienda teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de

¹¹ De acuerdo con el Decreto 975 de 2004 las modalidades de ahorro previo son: cuentas de Ahorro programado para la vivienda, aportes periódicos de ahorro, cesantías y ahorro por inversión en lotes de terreno y avance de obra.

¹² De acuerdo con el Decreto 975 están autorizados: los establecimientos de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas e integrales, las Cajas de Compensación Familiar, los Fondos Mutuos de Inversión y los Fondos de Empleados, las Organizaciones no Gubernamentales.

¹³ Las modalidades del aporte son: dinero, materiales de construcción o mano de obra no calificada. Decreto 973 de 2005.

acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinado a los programas de vivienda. Los recursos en dinero o en especie que destine el gobierno para promover la vivienda de interés social deben dirigirse prioritariamente a la atención de la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos¹⁴.

Cuadro 1

Tipos y rangos de precios máximos de viviendas

Tipos de vivienda	Precios máximos en smlms*
1	Hasta 40 (1)
1	Hasta 50 (2)
2	Superior a 40 y hasta 70 (1)
2	Superior a 50 y hasta 70 (2)
3	Superior a 70 y hasta 100
4	Superior a 100 y hasta 135

(1) Municipios con población inferior a 500.000 habitantes.

(2) Municipios con población igual o superior a 500.000 habitantes.

*Salarios mínimos legales mensuales

Fuente: Decreto 975 de 2004

ción se multiplican al constatar que ha sido “entendida maliciosamente y politizada en algunos municipios al entenderse que el área mínima es obligatoria cuando es, como su nombre lo indica, un área mínima” [ONU-Hábitat et. al., pp. 150, 2005].

Los recursos

La Ley marco estableció una asignación de \$150.000 millones anuales del presupuesto nacional, con el fin de destinarlos al otorgamiento de subsidios para la Vivienda de Interés Social Urbano y Rural, durante las

Para efectos del otorgamiento de los subsidios, la VIS se clasifica de acuerdo con el precio de la vivienda en 4 tipos (cuadro 1), para dos de los cuales (Tipo 1 y 2) el gobierno ha definido un área mínima del lote según se trate de vivienda unifamiliar, bifamiliar o multifamiliar (cuadro 2). La definición de área mínima para el lote de vivienda VIS Tipos 1 y 2 merece los siguientes comentarios: i) debería acompañarse de mínimos en términos de área construida y ii) debería consultar estándares mínimos de habitabilidad: se trata de aproximadamente 8 m² por persona, que contrasta con las reglamentaciones de otros países¹⁵ de 10-15 m². Los efectos perversos de esta reglamenta-

Cuadro 2

Área mínima de lote para VIS.

Tipos 1 y 2

Tipo de vivienda	Lote mínimo (metros ²)
Vivienda unifamiliar	35
Vivienda bifamiliar	70
Vivienda multifamiliar	120

Fuente: Decreto 2083 de 2004

¹⁴ Concepto definido en la Ley 9 de 1989, reformada por la Ley 388 de 1997 y acogida por la Ley 546 de 1999.

¹⁵ Para el caso particular de España, las provincias autónomas exigen la Cédula de Habitabilidad “que acredita el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad para que una construcción pueda ser considerada vivienda y, por tanto, apta para uso residencial mediante su ocupación como morada humana”. Este documento reglamenta las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en relación con la altura, superficie, accesos, circulación, iluminación, ventilación, materiales, servicios, entre otros, para cada uno de los espacios: sala, cocina, dormitorios, baños y tendedores. La Provincia de Navarra define el rango de superficie exigido para una vivienda de un sólo dormitorio entre 30-60 m², lo que significa que para una familia de 2-3 miembros se tendría 10-15 m² por persona. Ver Boletín oficial de Navarra, Decreto Foral 142/2004.

vigencias 2000-2005. Posteriormente, mediante la Ley 1114 de 2006 se aprobó una suma anual equivalente a 1.004.091 salarios mínimos mensuales legales vigentes, es decir \$435.825 millones de 2007¹⁶, de los cuales el 80% se destinaría para atender la demanda de la población urbana y el 20% para la rural, con cortes al final de cada semestre cuando los recursos del sector rural no asignados se trasladarían al sector urbano.

La norma obliga a las entidades financieras a destinar anualmente como mínimo el 25% del incremento de la cartera bruta de vivienda, al otorgamiento de crédito para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de VIS. Y a Finagro a destinar el 20% de los recursos provenientes de sus inversiones forzosas, a la financiación de vivienda de interés social rural, bien sea para los programas de construcción o para la adquisición, mejoramiento y construcción en sitio propio¹⁷.

Adicionalmente, se cuenta con recursos complementarios como los del ahorro previo de los beneficiarios, del crédito aprobado por las entidades otorgantes como el Fondo Nacional de Ahorro, Findeter y las Corporaciones de Ahorro y Crédito, de los aportes efectuados por entidades del orden departamental o municipal, o de las donaciones efectuadas por Organizaciones No Gubernamentales y por entidades nacionales o internacionales¹⁸.

Las entidades encargadas de otorgar los subsidios con recursos del presupuesto nacional son el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda¹⁹ (por intermedio de las Cajas de Compensación Familiar-CCF)- para el área urbana y el Banco Agrario para la rural. Así mismo, las CCF y la Caja de Vivienda Militar otorgan subsidios de los recursos parafiscales que obtienen de las empresas inscritas y de recursos propios aportados por sus afiliados, respectivamente.

Los recursos del presupuesto nacional junto con los aportes regionales se distribuyen en diferentes Bolsas regionales, nacionales y especiales para atender la demanda de subsidio de los postulantes individuales o colectivos (Cuadro No.3). De acuerdo con la reglamentación, es competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT-, determinar la asignación de los recursos para los distintos procesos del subsidio familiar de vivienda²⁰.

La ejecución de los recursos del presupuesto nacional durante el período 2002-2006, observa un crecimiento importante en el primer bienio 2002-2004 y luego una reducción significativa. Esta tendencia es más acusada para las bolsas ordinaria y de esfuerzo territorial que caen drásticamente durante 2005 y 2006, con la excepción de la destinada a los desplazados que casi se triplica. Considerando el total del período por bolsa, los recursos destinados a desplazados y la ordinaria representan el 31% y 26%, respectivamente (cuadro 4).

¹⁶ Ley 546 de 1999, artículo 29 y Ley 114 de 2006, artículo 1.

¹⁷ Las condiciones para el otorgamiento de los créditos lo determina la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario de acuerdo con lo dispuesto por el Consejo Superior de Vivienda. Artículo 32, Ley 546 de 1999.

¹⁸ De acuerdo con la información suministrada por el MAVDT, durante el período 2002-2006 se destinaron recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por valor de US\$ 150 millones, con una contrapartida del Gobierno Nacional por US\$ 125 millones.

¹⁹ El Decreto 555 de 2003, creó El Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, que reemplaza al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana- INURBE, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (en adelante MAVDT), con el objetivo de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas en materia de vivienda de interés social urbana, administrando los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana.

²⁰ Ver Decreto 875 de 2006, que modifica parcialmente el Decreto 975 de 2004.

Cuadro 3

Tipo y definición de bolsas para asignación de recursos para VIS en Colombia

Tipo de Bolsa	Definición
Bolsa Ordinaria	Fondo de recursos destinados para los municipios independientemente de su categoría Ley 617 de 2000.
Bolsa de Esfuerzo Territorial	Fondo complementario de recursos para municipios o departamentos de categorías 3, 4, 5 y 6, según clasificación de la Ley 617 de 2000.
Bolsa Desplazados Bolsa Desastres Naturales Bolsa Atentados Terroristas	Fondo de recursos para poblaciones especiales
Bolsa en Especie y Complementario	Aporte en lotes de la Nación
Bolsa Única Nacional	Fondo de recursos no asignados por las otras bolsas

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos reglamentarios del subsidio urbano y rural

Cuadro 4

Recursos ejecutados para subsidios según bolsas 2002-2006. (Millones \$ constantes de 2006)

Bolsas de recursos	Recursos Ejecutados 2002-2006					Total
	2002	2003	2004	2005	2006	
Bolsa Ordinaria	23.476	64.073	109.680	38.805	1.139	237.173
Bolsa de Esfuerzo Territorial	S.I.	63.150	49.365	35.543	6.805	154.863
Bolsa Desplazados	4.788	9.648	104.143	41.735	117.874	278.188
Bolsa Desastres Naturales	921	20.624	2.560	35.213	26.754	86.072
Bolsa Atentados Terroristas	600	6.494	4.266	2.293	3.442	17.095
Bolsa en Especie y Complementario	S.I.	S.I.	S.I.	21.798	1.950	23.748
Bolsa Única Nacional	S.I.	S.I.	10.461	35.841	26.158	72.460
Ley de Tierras	17.630	0	0	4.892	0	22.522
Total	47.415	163.989	280.475	216.120	184.122	892.121

S.I.: Años en los que no existían esas bolsas.

Fuente: MAVDT

Paralelamente, los recursos para subsidios desembolsados durante el período 2002-2006 muestran un aumento importante hasta 2004 y luego un descenso significativo, con excepción de lo asignado por las Cajas de Compensación y la Caja de Vivienda Militar. En el año 2006 se agudiza esta tendencia para todas las entidades con una reducción del total en un 35% con respecto al 2005. Por su parte, las cifras de créditos desembolsados observan idéntico comportamiento, con un descenso del 52% del total entre 2005 y 2006 (cuadro 5).

Cuadro 5

Recursos para subsidios y créditos desembolsados por entidad 2002-2006. (Millones \$ constantes de 2006)

Entidad	Recursos para subsidios y créditos 2002-2006					
	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Inurbe/Fonvivienda	47.416	163.991	280.477	216.123	184.122	892.129
Cajas de Compensación	104.874	188.584	198.840	278.083	183.186	953.567
Caja de Vivienda Militar	18.313	70.135	77.285	117.931	59.480	343.144
Banco Agrario	S.l.	41.930	73.877	69.018	18.524	203.349
Subtotal subsidios	170.603	464.640	630.479	681.155	445.312	2.392.189
Fondo Nacional del Ahorro	67.360	99.772	257.588	362.389	220.768	1.007.877
Créditos Findeter	71.720	174.582	179.017	206.973	55.635	687.927
Subtotal créditos	139.080	274.354	436.605	569.362	276.403	1.695.804
Total subsidios + créditos	309.683	738.994	1.067.084	1.250.517	721.715	4.087.993

Fuente: MAVDT

Subsidio familiar para VIS urbana

El subsidio familiar para VIS consiste en el aporte estatal en dinero que se otorga por una sola vez al beneficiario con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos, y constituye un complemento a su ahorro para los programas de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda²¹, definidos de la siguiente manera:

- **Adquisición de vivienda nueva:** Proceso mediante el cual el beneficiario adquiere una vivienda nueva en el mercado dentro de los planes elegibles conforme a los requisitos establecidos. La vivienda debe incluir como mínimo, además del lote urbanizado, una edificación conformada por un espacio múltiple, cocina, lavadero o acceso a este, baño con sanitario, lavamanos y ducha; adicionalmente, deberá posibilitar el desarrollo posterior para incorporar dos espacios independientes para alcobas.
- **Construcción en sitio propio:** Proceso mediante el cual el beneficiario realiza la edificación en sitio de su propiedad que puede ser lote, terraza o cubierta de loza.
- **Mejoramiento de vivienda:** La vivienda a mejorar debe presentar al menos una de las siguientes condiciones:

²¹ Reglamentado por el Decreto 975 de 2004 y modificado parcialmente por el Decreto 875 de 2006.

- Deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta
- Carencia o vetustez de redes secundarias y acometidas domiciliarias de acueducto y alcantarillado
- Carencia o vetustez de baños y/o cocina
- Existencia de pisos en tierra o en materiales inapropiados
- Construcción en materiales provisionales tales como latas, tela asfáltica y madera de desecho
- Existencia de hacinamiento crítico, cuando el hogar habita en una vivienda con más de tres personas por cuarto, incluyendo sala, comedor y dormitorios

Las Cajas de Compensación Familiar son las encargadas de tramitar y otorgar los subsidios recurriendo a recursos propios para los trabajadores formales afiliados y con recursos de Fonvivienda para los trabajadores independientes.

Los montos del subsidio para la adquisición de vivienda nueva representaban en el 2002 entre el 46% y el 12% del valor de la vivienda dependiendo del Tipo. Posteriormente, con el argumento de lograr mayor cobertura para los postulantes²², el gobierno nacional redujo los subsidios al rango 42%-0,8%. La vivienda de Tipo 2 fue la de mayor disminución al perder 13 puntos porcentuales, seguida por los Tipos 4, 3 y 1 (cuadro 6).

Cuadro 6

Variación en el monto del subsidio urbano (\$ de 2007)

Tipo vivienda	Fondo Nacional de Vivienda y Cajas de Compensación Familiar							
	Decreto 2488 de 2002			Decreto 0975 de 2004				Variación puntos porcentuales
	Valor vivienda	Subsidio en SMML	Valor subsidio	Subsidio (%)	Subsidio en SMML	Valor subsidio	Subsidio (%)	
1	21.685.000	23	9.975.100	46	21	9.107.700	42	-4
2	30.359.000	23	9.975.100	33	14	6.071.800	20	-13
3	43.370.000	16	6.939.200	16	7	3.035.900	7*	-9
4	56.381.000	16	6.939.200	12	1	433.700	0.8	-11.2

²² Con respecto a los montos del subsidio María Luisa Chiappe afirma que si bien el sistema es progresivo, la cuantía es insuficiente para las familias con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos. Ver "La Política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa".

* Las Cajas de Compensación asignan subsidio a sus afiliados para vivienda Tipo 3 equivalente a 10 SMML, es decir \$ 4.337.000.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos reglamentarios del subsidio de las Cajas de Compensación.

Distribución regional de los recursos

Para realizar la distribución departamental de los recursos del presupuesto nacional se construyó el coeficiente de distribución regional²³, que considera las condiciones de hacinamiento habitacional, calidad de la vivienda y población.

El 60% de los recursos destinados al sector urbano se distribuyen mediante la denominada Bolsa Ordinaria y el 40% se asignan entre los municipios de las categorías 3, 4, 5 y 6 que hayan presentado planes de vivienda a través de la Bolsa de Esfuerzo Territorial²⁴ (Cuadro 7).

Cuadro 7

Distribución departamental de recursos para subsidio urbano (%)

Departamento	Coeficiente (%)	Departamento	Coeficiente (%)
Bogotá	16,46	Meta	1,58
Valle del Cauca	9,60	Cauca	1,44
Antioquia	8,47	Boyacá	1,42
Bolívar	7,18	Caldas	1,24
Atlántico	6,36	Quindío	1,12
Magdalena	4,61	Arauca	0,82
Córdoba	4,33	Caquetá	0,73
Sucre	4,32	Casanare	0,72
Cundinamarca	4,03	Chocó	0,56
Cesar	3,98	Putumayo	0,50
Norte Santander	3,55	San Andrés	0,50
Nariño	3,44	Guaviare	0,50
Santander del Sur	2,87	Amazonas	0,50
Tolima	2,39	Vichada	0,50
La Guajira	1,95	Guainía	0,50
Huila	1,67	Vaupés	0,50
Risaralda	1,65		

Fuente: Decreto 975 de 2004 - DANE

Subsidio familiar para VIS rural

Consiste en el aporte estatal en dinero que se otorga una sola vez al beneficiario y constituye un complemento a su ahorro para los programas de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda y saneamiento básico²⁵, definidos de la siguiente manera:

²³ El cálculo se realiza combinando los índices de hogares en vivienda inadecuada y hogares con hacinamiento crítico y la distribución de la población. El índice resultante se denomina Índice de Población en Pobreza Relativa.

²⁴ Los recursos de la Bolsa Ordinaria sin comprometer, se suman a los recursos de la Bolsa de Esfuerzo Territorial del mismo Departamento. Adicionalmente, los recursos de ambas bolsas sin comprometer, se distribuyen a través de una Bolsa Única Nacional.

²⁵ Reglamentado por el Decreto 973 de 2005, modificado parcialmente por los Decretos 4427 de 2005, 2299 y 3200 de 2006.

- **Vivienda nueva:** Es la estructura habitacional que contenga por lo menos un espacio múltiple, una habitación, saneamiento básico y las instalaciones y acometidas domiciliarias. Su diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la vivienda.
- **Construcción en sitio propio:** Es la estructura habitacional que contenga por lo menos un espacio múltiple, una habitación, saneamiento básico y las instalaciones y acometidas domiciliarias, construida en un sitio de propiedad del hogar postulante, en lote o terreno de propiedad de la entidad oferente, gestora o promotora o en predios de propiedad colectiva de los hogares postulantes. El diseño debe permitir el desarrollo progresivo de la vivienda.
- **Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico:** Corresponde a la estructura habitacional que permite a un hogar superar o subsanar en su vivienda una o varias de las siguientes deficiencias:
 - Carencia de alcantarillado o sistema para la disposición final de aguas servidas
 - Pisos en tierra o en materiales inapropiados
 - Carencia de baños y/o cocina
 - Deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta
 - Construcción en materiales provisionales
 - Hacinamiento

²⁶ La cuantía del subsidio no podrá ser superior al 70% del valor de la solución de mejoramiento y saneamiento básico, construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva. En el caso de las Cajas de Compensación Familiar, podrá representar hasta 90% del valor de la solución.

²⁷ Para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el valor del subsidio es máximo 18 smlmv y sólo aplicable al programa de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico.

²⁸ El cálculo se realiza teniendo en cuenta los Hogares en Vivienda Inadecuada y Hogares con Hacinamiento Crítico por NBI, junto con el índice de ruralidad que se obtiene dividiendo la población rural del departamento sobre la población total del mismo. La metodología toma los indicadores NBI e IR y estima un único indicador para cada departamento, que se obtiene ponderando los NBI e IR por su incidencia a nivel nacional. Este coeficiente multiplica la población departamental del área rural, obteniendo la población afectada de cada departamento. La relación entre la población afectada de cada departamento sobre el total de la población afectada, produce el coeficiente de distribución regional.

Los beneficiarios podrán aplicar el subsidio para los programas de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva²⁶. Las entidades encargadas de la asignación de los subsidios son el Banco Agrario y las Cajas de Compensación Familiar.

Para los programas de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, el monto del subsidio está entre 10 y 12 smlmv, y para la construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva, entre 12 y 18 smlmv²⁷.

Distribución regional de los recursos

Para realizar la distribución departamental de los recursos del presupuesto nacional se construye el coeficiente de distribución regional²⁸, identificando las regiones con mayor atraso relativo generado por hacinamiento habitacional y deficiente calidad de la vivienda, al igual que aquellas que concentran la mayor cantidad relativa de población rural (cuadro 8).

Los recursos del presupuesto nacional se distribuyen de la siguiente manera: i) el 60% para atender los cupos departamentales mediante la denominada Bolsa de

Recursos Departamentales y ii) el 40% para las familias vinculadas a los proyectos de cadenas productivas, desarrollo rural, manejo ambiental, atención a programas dirigidos a hogares de desplazados por la violencia y de reincorporados y población afectada por desastres naturales, mediante la Bolsa de Recursos de Política Sectorial Rural.

Cuadro 8

Distribución departamental de recursos para subsidio rural (%)

Departamento	Coficiente (%)	Departamento	Coficiente (%)
Bogotá	1.33	Meta	1.93
Valle del Cauca	1.61	Cauca	7.56
Antioquia	8.49	Boyacá	5.29
Bolívar	6.54	Caldas	1.84
Atlántico	1.33	Quindío	1.33
Magdalena	4.44	Arauca	1.33
Córdoba	7.91	Caquetá	1.79
Sucre	2.70	Casanare	1.41
Cundinamarca	5.56	Chocó	1.88
Cesar	3.40	Putumayo	2.24
Norte Santander	2.07	San Andrés	1.33
Nariño	9.19	Guaviare	1.33
Santander	3.10	Amazonas	1.33
Tolima	2.87	Vichada	1.33
La Guajira	1.33	Guainía	1.33
Huila	2.21	Vaupés	1.33
Risaralda	1.33		

Fuente: Decreto 973 de 2005-DANE

Subsidio para la población desplazada

Consiste en el aporte estatal en dinero para la población desplazada definida como “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público” (Ley 387 de 1997, Artículo 1)²⁹.

La asignación del subsidio urbano y rural se realiza para los proyectos que desarrollen los siguientes componentes³⁰:

²⁹ El subsidio a la población desplazada se reglamentó mediante el Decreto 951 de 2001 y modificado parcialmente por la Ley 962 de 2005.

³⁰ Todo proyecto debe formular un Plan de Acción Zonal, PAZ, con la participación de la población afectada, que definirá una estrategia para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda previo diagnóstico de las necesidades habitacionales de los desplazados.

- **Retorno.** Cuando se facilita y promueve el retorno voluntario de las familias al municipio de ocurrencia del desplazamiento inicial, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan. La Red de Solidaridad Social y los entes territoriales coordinan su ejecución.
- **Reubicación.** Cuando se facilita la reubicación de los hogares desplazados en municipios distintos al de origen del desplazamiento, mientras no sea posible su retorno al lugar de origen.

Los programas que se ofrecen como solución de vivienda para los proyectos de retorno y reubicación de la población desplazada son:

- **Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio:** La vivienda a mejorar debe presentar al menos una de las siguientes condiciones, además del deterioro general de la vivienda por abandono o por causa del conflicto armado³¹:
 - Carencia de redes secundarias y acometidas domiciliarias de acueducto y alcantarillado.
 - Carencia de baños y/o cocina.
 - Deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta.
 - Existencia de pisos en tierra o en materiales inapropiados.
 - Construcción en materiales provisionales tales como latas, tela asfáltica y madera de desecho.
 - Existencia de hacinamiento crítico, cuando el hogar habita en una vivienda con más de tres personas por cuarto (incluyendo sala, comedor y dormitorios).
- **Arrendamiento de vivienda urbana o rural:** El subsidio se otorga para el pago del arrendamiento de un inmueble durante un plazo máximo de 24 meses. Los cánones se pagarán semestralmente de manera anticipada, directamente al propietario del inmueble, por parte de las entidades otorgantes del subsidio³².
- **Adquisición de vivienda nueva o usada urbana o rural:** El subsidio de vivienda se destina a la adquisición de vivienda, siempre y cuando no se encuentre localizada en zonas de riesgo, ni en áreas urbanas o rurales no legalizadas.

Es competencia del MAVDT determinar el monto de los recursos del presupuesto nacional que se destinan a la atención de la población desplazada, víctimas de atentados, desastres naturales y demás población especial³³.

³¹ En aquellos casos en que la totalidad de la vivienda se encuentre construida en materiales provisionales, se considerará objeto de un programa de construcción en sitio propio.

³² El Ministerio de Desarrollo de Solidaridad y la Red de Solidaridad Social son los responsables de la administración y ejecución de recursos para arrendamiento.

³³ Decreto 875 de 2006.

Distribución regional de recursos

La distribución territorial de los recursos se realiza de acuerdo con los coeficientes de distribución que establece el Ministerio de Desarrollo Económico en el área urbana y el Ministerio de Agricultura en el área rural, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Departamentos con mayor número de desplazados de acuerdo con el Registro Único de Desplazamiento de la Red de Solidaridad Social.
- Departamentos donde el desplazamiento tenga mayor impacto con relación a su estado de pobreza, de acuerdo con el NBI departamental, calculado a partir de las proyecciones demográficas del DANE para el año de postulación.
- Departamentos y municipios con mayor demanda de subsidios habitacionales para programas de retorno.

Subsidio familiar de vivienda en especie

La Ley 3 de 1991 estableció el subsidio en especie³⁴, el cual puede estar representado en lote, como una modalidad de subsidio familiar de vivienda de interés social. En desarrollo de esta norma se expidió la Ley 708 de 2001, que define que los lotes de propiedad de entidades públicas del orden nacional con vocación para la construcción de VIS, deben destinarse para la entrega de subsidios familiares de vivienda en especie.

Posteriormente, se creó el Programa para la Gestión Eficiente de Activos Públicos – Proga–, que se encarga del levantamiento de información sobre los activos inmuebles de las entidades públicas. De esta forma, se espera que los lotes ociosos con vocación VIS, sean identificados y transferidos hacia el desarrollo de programas de vivienda de interés social³⁵.

El Programa busca complementar el subsidio en dinero que se otorga a las familias, mediante la utilización de lotes de propiedad de la Nación con vocación para la construcción de VIS. El gobierno nacional puede asignar el subsidio en especie para proyectos cuya gerencia y construcción se desarrolle por el Municipio, por entidades del orden nacional o por constructores privados, asegurando la transferencia directa del lote a la familia beneficiaria.

Fonvivienda es la entidad encargada de recibir los predios de la Nación con vocación de VIS y asignarlos como subsidio en especie.

El programa se dirige a todos los postulantes urbanos con prioridad a los hogares considerados como población vulnerable, entre los que se encuentran: los desplazados por la violencia, víctimas de atentados o de desastres naturales, vinculados en programas de reubicación desarrollados por los entes territoriales, hogares

³⁴ Ver Ley 3 de 1991, Ley 708 de 2001 y Documento CONPES 3287 de 2004.

³⁵ El esquema operativo que explica el funcionamiento del Programa puede consultarse en el Documento CONPES 3287 de 2004.

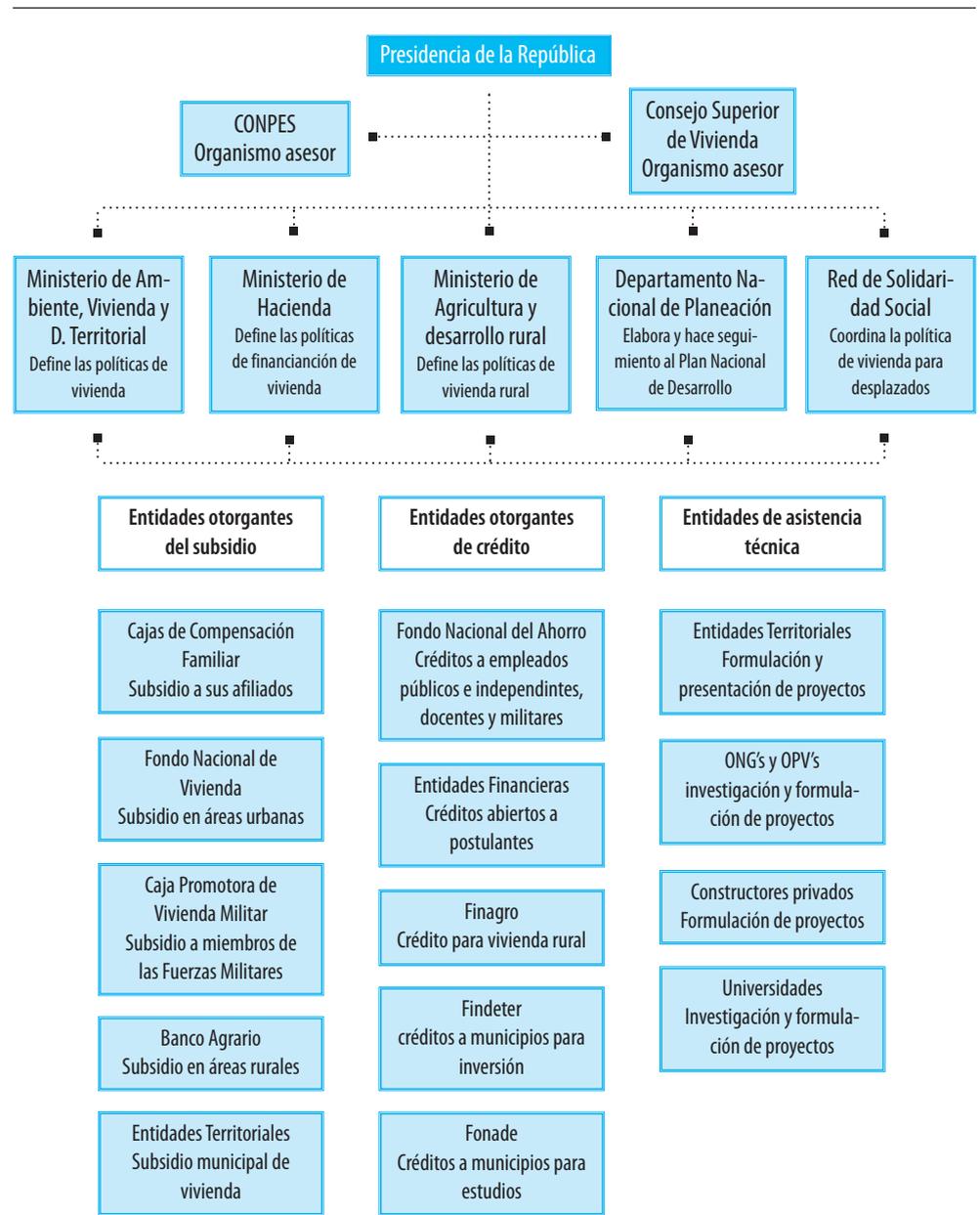
conformados por personas vinculados a los programas de reinserción y las familias localizadas en zonas críticas.

El monto del subsidio equivale al valor comercial del lote que se asigna al hogar. El valor máximo es el que corresponde a la vivienda Tipo 1 (\$ 9.107.700).

Finalmente, la síntesis del funcionamiento institucional del sector de la vivienda en Colombia se puede observar en la figura 1.

Figura 1

Estructura de la institucionalidad del sector vivienda



Fuente: Adaptado de www.dnp.gov.co

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN COLOMBIA - DIAGNÓSTICO³⁶

A partir de la definición del derecho a una vivienda digna desarrollado en la sección I y de la disponibilidad de información estadística, que para el caso de condiciones de la vivienda presenta hasta ahora su mayor desarrollo en la Encuesta de Calidad de Vida 2003, se han identificado la siguientes situaciones que permiten cuantificar y cualificar la situación del derecho en Colombia: la cohabitación de hogares en una vivienda; viviendas con materiales muy precarios; viviendas que no disponen de servicios públicos básicos o que requieren mejoramiento de sus estructuras; viviendas y hogares en condición de hacinamiento y viviendas ubicadas en zonas de riesgo.

A continuación se describen cada una de las situaciones que evidencian la limitación de la garantía del derecho y se presentan los resultados para el año 2003:

Déficit cuantitativo de viviendas

Definición y metodología para la estimación

El déficit cuantitativo de viviendas hace referencia a la inexistencia de viviendas suficientes para albergar a los hogares residentes en el país. Suponiendo una calidad aceptable de las viviendas, el déficit pudiera sencillamente ser considerado como el número de viviendas que se requieren para que cada hogar ocupe una vivienda, lo que se obtiene de restar el número de viviendas existentes del número total de hogares. Tal ha sido la forma tradicional de calcular el déficit cuantitativo. Sin embargo, ante la existencia de estructuras habitacionales muy precarias, diferentes autores han complementado el déficit cuantitativo con la consideración de aquellas viviendas con materiales muy precarios. Este estudio adopta la definición ampliada recién mencionada. E incluye una tercera consideración para calcular el déficit cuantitativo, que obedece a que la definición de vivienda adoptada por el organismo de estadísticas del país (Dane), que incluye como viviendas a los cuartos en inquilinato y los cuartos en general. De allí que el Dane considere a cada uno de los cuartos de un inquilinato como una vivienda separada, y en consecuencia, no reporta déficit cuantitativo a pesar de constituir una de las más precarias ocupaciones. Así, este estudio considera tres tipos de déficit cuantitativo:

- **Tipo I - Definición tradicional:** Se trata del número de viviendas que se requeriría para que cada hogar ocupara una vivienda. Se obtiene de restar el número de viviendas existentes del número total de hogares.

³⁶ El procesamiento de información que se presenta en este capítulo estuvo a cargo del ingeniero Enrique Medina.

- **Tipo II - Déficit cuantitativo por calidad muy deficiente de materiales de la vivienda:** Se refiere a las viviendas cuya estructura es muy deficiente. Se incluyen en esta categoría a las viviendas tipo carpa, vagón, tienda, embarcación, refugio natural o puente, o viviendas cuyas paredes exteriores están principalmente construidas con materiales como guadua, caña, esterilla, zinc, tela, lona, cartón, latas, desechos, plástico o no tienen paredes.
- **Tipo III - Viviendas inapropiadas:** Se contabilizan en esta categoría las viviendas tipo cuartos en inquilinato y los cuartos³⁷. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –Dane–, “cada cuarto o grupo de cuartos en una estructura de inquilinato, constituye una vivienda independiente”, de manera que tales situaciones no se reflejan en el cálculo del déficit cuantitativo tipo I o tradicional. La situación precaria que enfrentan los hogares que habitan este tipo de viviendas en términos de privacidad, debido al hecho de que comparten los servicios sanitarios o el lugar para la preparación de alimentos (o ambos), es la razón por la cual en este estudio se consideran dentro del ámbito del déficit cuantitativo habitacional del país.

³⁷ Las definiciones de estos tipos de vivienda tomadas del Dane son: Cuarto(s) en inquilinato: Es una unidad de vivienda, independiente y separada que hace parte de una edificación mayor que normalmente se conoce como inquilinato, carece de servicio sanitario y de cocina en su interior, o como máximo dispone de uno de estos servicios. Un inquilinato es una edificación adaptada o transformada para alojar varios hogares que comparten servicios y con una entrada común desde la calle. Cada hogar vive generalmente en uno o más cuartos. Los servicios no son exclusivos y en la mayoría de los casos están ubicados en el patio, solar o corredores. La vivienda tipo Cuarto(s) en otro tipo de estructura: Es un espacio cerrado separado por paredes que hace parte de una edificación mayor (diferente de inquilinato) con una puerta que tiene acceso desde la vía pública a través de pasillos, patios, zaguanes y otros espacios de circulación común. En general carecen de servicio sanitario o cocina en su interior, o como máximo dispone de uno de estos servicios.

Esta descripción permite colegir que el déficit cuantitativo se encuentra asociado a intervenciones de política pública de construcción de nuevas viviendas.

Resultados

Tipo I:

El déficit cuantitativo relacionado con la cohabitación de hogares en una misma vivienda, llegaba en 2003 a 777 mil viviendas, resultado de restar los 11,19 millones de hogares de 10,42 millones de viviendas. Se trata de 1,45 millones de hogares (13% de los hogares colombianos), que comparten vivienda con otros hogares y que, por tanto, no gozan de privacidad, uno de los elementos o condiciones de una vivienda adecuada (cuadro 9).

Este tipo de déficit es mayor en el área urbana donde el porcentaje de hogares supera el 15%, frente al 6% de los hogares rurales. (Ver cuadro 9).

Las regiones más afectadas por la cohabitación de hogares son Valle con un porcentaje superior al 20%, la región Oriental y la Pacífica (sin Valle) (cuadro 10 y gráfico 1). En contraste, las regiones de San Andrés y Antioquia presentan los porcentajes más bajos. (Ver cuadro 10).

Cuadro 9

Déficit cuantitativo de viviendas (Déficit tipo I) por áreas. Colombia 2003

Áreas	Total hogares	Total viviendas	Déficit cuantitativo (tipo I) de viviendas	Hogares que comparten vivienda	% hogares con déficit cuantitativo (Tipo I)
Total	11.194.108	10.417.266	776.842	1.454.614	12,99
Cabecera	8.455.433	7.761.527	693.906	1.284.597	15,19
Rural	2.738.675	2.655.739	82.936	170.016	6,21

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Cuadro 10

Déficit cuantitativo de viviendas (Déficit tipo I) por región y área. Colombia 2003

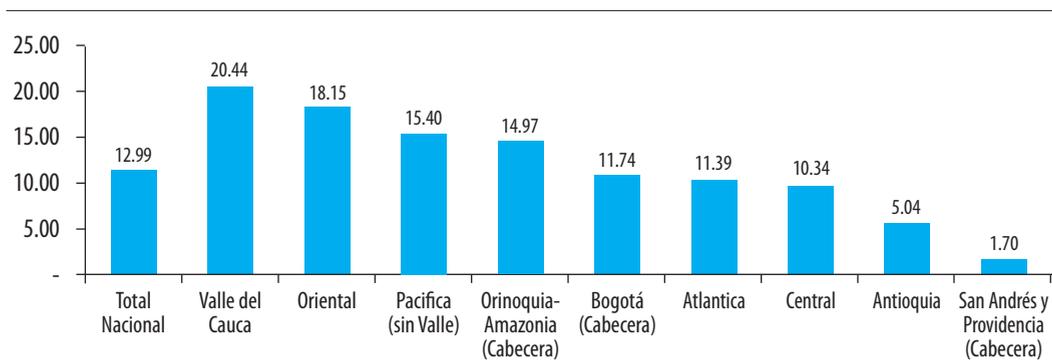
Región y área	Total hogares	Total viviendas	Déficit cuantitativo (tipo I) de viviendas	Hogares que comparten vivienda	% hogares con déficit cuantitativo (Tipo I)
Total Nacional	11.194.108	10.417.266	776.842	1.454.614	12,99
Cabecera	8.445.433	7.761.527	683.906	1.284.597	15,21
Rural	2.748.676	2.655.739	92.937	170.016	6,19
Atlántica	2.114.891	1.978.860	136.031	240.814	11,39
Cabecera	1.479.302	1.360.335	118.967	210.832	14,25
Rural	635.589	618.524	17.065	29.982	4,72
Oriental	2.088.360	1.897.039	191.321	379.036	18,15
Cabecera	1.369.390	1.205.630	163.760	325.874	23,80
Rural	718.970	691.408	27.562	53.162	7,39
Central	1.433.829	1.358.795	75.034	148.296	10,34
Cabecera	1.007.392	943.824	63.568	126.736	12,58
Rural	426.438	414.971	11.467	21.560	5,06
Pacífica (no incluye Valle)	804.721	731.112	73.609	123.967	15,40
Cabecera	368.519	315.897	52.622	88.335	23,97
Rural	436.202	415.215	20.987	35.631	8,17
Bogotá D.C. (cabecera)	1.934.828	1.825.091	109.737	227.075	11,74
Antioquia	1.490.710	1.449.693	41.017	75.157	5,04
Cabecera	1.120.882	1.085.345	35.537	66.554	5,94
Rural	369.828	364.348	5.480	8.603	2,33
Valle del Cauca	1.172.621	1.033.975	138.646	239.740	20,44
Cabecera	1.010.972	882.703	128.269	218.662	21,63
Rural	161.649	151.273	10.376	21.078	13,04
San Andres y Providencia (cabecera)	19.195	19.122	73	327	1,70
Orinoquia – Amazonia (cabecera)	134.953	123.579	11.374	20.202	14,97

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Gráfico 1

Porcentaje de hogares con déficit cuantitativo (Tipo I) por regiones.

Colombia 2003



La cohabitación de hogares se encuentra asociada con altos niveles de hacinamiento y pobreza. En efecto, el 10% de los hogares se encuentra hacinado, frente al 5% del total nacional y el 59,6% de los hogares se encuentra por debajo de la línea de pobreza frente al 52% del total nacional.

Tipo II o Déficit cuantitativo por calidad muy deficiente de materiales de la vivienda:

En 2003, el déficit por calidad muy deficiente de las estructuras habitacionales alcanzaba a 79 mil viviendas ocupadas por 85 mil hogares. El porcentaje es inferior al 1% tanto en el total nacional como en las áreas urbanas, y cercano al 2% en el área rural (cuadro 11).

Cuadro 11

Déficit cuantitativo de viviendas (Déficit tipo II) por áreas. Colombia 2003

Áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	Déficit tipo II	%	Total	Déficit tipo II	%
Total	11.194.108	85.026	0,76	10.417.266	78.875	0,76
Cabecera	8.455.433	33.192	0,39	7.761.527	29.101	0,37
Rural	2.738.675	51.834	1,89	2.655.739	49.774	1,87

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

La baja proporción de hogares y viviendas limita la posibilidad de ampliar el análisis y caracterización. Con esta salvedad, se advierte una mayor presencia del fenómeno en el área rural de las regiones Atlántica y Pacífica (sin Valle). Se trata

de hogares con altos porcentajes de pobreza (81,1% de los hogares se encuentra por debajo de la Línea de Pobreza frente al 52% del total nacional), Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como hacinamiento crítico³⁸ (superior al 15%, frente al 5% del total nacional), servicios inadecuados³⁹ (superior al 40%, frente al 5% del total nacional), concentrados en los deciles mas pobres (el 65% de los hogares con déficit tipo II pertenecen a los deciles 1, 2 y 3).

Tipo III o Viviendas inapropiadas:

En 2003, el déficit relacionado con viviendas tipo cuarto en inquilinato o cuartos era de 291 mil viviendas que se hallaban ocupadas por 350 mil hogares. El porcentaje de hogares en esta situación es 3,1% en el total nacional, 3,7% de los hogares urbanos y 1,5% de los hogares del área rural (cuadro 12).

Cuadro 12

Déficit cuantitativo de viviendas (Déficit tipo III) por áreas. Colombia 2003

Áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	Déficit tipo III	%	Total	Déficit tipo III	%
Total	11.194.108	350.403	3,13	10.417.266	290.599	2,79
Cabecera	8.455.433	309.070	3,66	7.761.527	254.868	3,28
Rural	2.738.675	41.333	1,51	2.655.739	35.731	1,35

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

La baja proporción de hogares y viviendas limita la posibilidad de ampliar el análisis y caracterización. Con esta salvedad, se advierte una mayor presencia del fenómeno en las regiones de San Andrés y Providencia y Orinoquia–Amazonia donde la incidencia del fenómeno es superior al 15%. Se trata de hogares con altos porcentajes de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como hacinamiento crítico (18% frente al 5% del total nacional) y pobreza (61,8% frente al 52% del total nacional).

Déficit Cuantitativo total:

El déficit cuantitativo corresponde al total de hogares y viviendas que se encuentra en alguno de los tres tipos de déficit. Como se verá, no corresponde a la suma de los tres tipos porque algunos hogares y viviendas padecen de dos o tres de ellos.

El 15,8% de los hogares padece el déficit cuantitativo de viviendas, 17,9% de los hogares del área urbana y 9,1% de los hogares del área rural. Se trata de 1,76 millones de hogares (cuadro 13).

³⁸ Se consideran en hacinamiento crítico las viviendas con más de tres personas por cuarto.

³⁹ Se trata de hogares de cabeceras municipales que habitan viviendas sin sanitario o que carecen de acueducto y se proveen de agua de río, quebrada, manantial, nacimiento, carrozanque o de la lluvia. Y los hogares rurales que carecen de sanitario y acueducto y que se aprovisionan de agua de río, quebrada, manantial, nacimiento o de la lluvia.

Cuadro 13

Déficit cuantitativo total por áreas. Colombia 2003

Áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	Déficit	%	Total	Déficit	%
Total	11.194.108	1.763.418	15,75	10.417.266	1.030.032	9,89
Cabecera	8.455.433	1.513.698	17,90	7.761.527	868.908	11,20
Rural	2.738.675	249.720	9,12	2.655.739	161.124	6,07

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Por regiones, se destacan los altos porcentajes en el área urbana de las regiones Oriental, Pacífica y Orinoquía–Amazonía, donde los hogares que padecen déficit cuantitativo superan el 25%. En el área rural, se destaca la situación del Valle que duplica el porcentaje de déficit rural de 9,1% (cuadro 14).

Cuadro 14

Déficit cuantitativo total por regiones y áreas. Colombia 2003

Regiones y áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	Déficit	%	Total	Déficit	%
Total Nacional	11.194.108	1.763.418	15,8	10.417.266	1.030.032	9,9
Cabecera	8.445.433	1.513.698	17,9	7.761.527	868.908	11,2
Rural	2.748.676	249.720	9,1	2.655.739	161.124	6,1
Atlántica	2.114.891	282.980	13,4	1.978.860	150.859	7,6
Cabecera	1.479.302	224.528	15,2	1.360.335	109.472	8,0
Rural	635.589	58.451	9,2	618.524	41.387	6,7
Oriental	2.088.360	418.358	20,0	1.897.039	241.085	12,7
Cabecera	1.369.390	353.294	25,8	1.205.630	202.403	16,8
Rural	718.970	65.064	9,0	691.408	38.682	5,6
Central	1.433.829	208.516	14,5	1.358.795	141.784	10,4
Cabecera	1.007.392	175.491	17,4	943.824	118.910	12,6
Rural	426.438	33.025	7,7	414.971	22.873	5,5
Pacífica (no incluye valle)	804.721	146.719	18,2	731.112	75.653	10,3
Cabecera	368.519	95.426	25,9	315.897	45.011	14,2
Rural	436.202	51.293	11,8	415.215	30.642	7,4
Bogotá D.C. (cabecera)	1.934.828	301.651	15,6	1.825.091	193.709	10,6
Antioquia	1.490.710	88.566	5,9	1.449.693	52.321	3,6
Cabecera	1.120.882	75.903	6,8	1.085.345	44.000	4,1
Rural	369.828	12.663	3,4	364.348	8.321	2,3
Valle del Cauca	1.172.621	274.417	23,4	1.033.975	142.435	13,8
Cabecera	1.010.972	245.193	24,3	882.703	123.216	14,0
Rural	161.649	29.224	18,1	151.273	19.219	12,7
San Andres y Providencia (cabecera)	19.195	3.769	19,6	19.122	3.696	19,3
Orinoquia – Amazonia (cabecera)	134.953	38.443	28,5	123.579	28.491	23,1

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Los hogares afectados por déficit cuantitativo presentan altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas y pobreza. Se destacan el alto porcentaje de hogares tanto con hacinamiento crítico 11,2%, frente al 5% del total nacional, como por debajo de la línea de pobreza (60,5% de los hogares).

En términos de ingresos, se observan condiciones diferentes entre el área urbana y la rural. La presencia de hogares urbanos con déficit cuantitativo solo es baja en los deciles 9 y 10. Mientras que en el área rural dispersa se observa una concentración de los hogares con déficit cuantitativo en los deciles más pobres (42% de estos hogares pertenece a los deciles 1 y 2).

Déficit cualitativo de viviendas

Definición y metodología

El déficit cualitativo habitacional se refiere a las carencias de las viviendas en cuanto a condiciones mínimas que permitan ofrecer una calidad de vida apropiada para sus ocupantes. Su solución es asociada a intervenciones de política pública de mejoramiento bien sea de (acometida) cobertura de servicios públicos básicos como energía, acueducto o alcantarillado, o reforzamiento de la estructura de las viviendas como paredes y pisos. En este estudio se han considerado dos condiciones o tipos de déficit cualitativo:

- **Tipo I o déficit cualitativo por disponibilidad de servicios públicos básicos:** Este indicador capta las viviendas que no disponen de servicios públicos domiciliarios básicos como energía, acueducto o alcantarillado. Se considera con déficit cualitativo tipo I si falta por lo menos uno de los servicios listados.
- **Tipo II o déficit cualitativo por precariedad de materiales:** Se agrupan en esta categoría a las viviendas con paredes o pisos que requieren reforzamiento o mejoramiento, pues pueden poner en riesgo la seguridad, sanidad o calidad de vida de sus moradores. Se incluyen las viviendas con paredes en tapia pisada o adobe, bahareque sin revocar o madera burda, tabla o tablón, y aquellas cuyos pisos son primordialmente en madera burda, tabla, tablón, vegetal, tierra o arena.

Resultados

- **Tipo I:** El déficit cualitativo relacionado con la carencia de servicios públicos básicos, afectaba en 2003 al 29,6% de las viviendas del país y el 28,6% de los

Cuadro 15

Hogares y viviendas con déficit cualitativo tipo I (carencia de servicios básicos) por áreas. Colombia 2003

Áreas	Hogares	%	Viviendas	%
Total	3.204.915	28,6	3.087.345	29,6
Cabecera	875.104	10,3	827.238	10,7
Rural	2.329.811	85,1	2.260.107	85,1

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

hogares. Las mayores carencias se relacionan con la no conexión a alcantarillado. Las condiciones de las viviendas rurales son penosas: el 85% de las viviendas carece de uno o más de los tres servicios, porcentaje que apenas supera el 10% en el área urbana o cabeceras municipales (cuadros 15 y 16).

Cuadro 16

Hogares con déficit cualitativo tipo I (carencia de servicios básicos) por áreas. Colombia 2003

Áreas	Sin energía eléctrica		Sin acueducto		Sin alcantarillado		Sin 2 de los servicios		Sin los 3 servicios		Con déficit por servicios	
	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%
Total	14.499	0,1	76.825	0,7	1.648.822	14,7	1.054.150	9,4	410.619	3,7	3.204.915	28,6
Cabecera	11.717	0,1	58.947	0,7	656.477	7,8	142.464	1,7	5.498	0,1	875.104	10,4
Rural	2.782	0,1	17.878	0,7	992.345	36,2	911.686	33,3	405.121	14,8	2.329.811	84,8

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Existen diferencias significativas entre las regiones, en el área urbana con porcentajes superiores al 25% se encuentran las regiones Atlántica, Pacífica (sin Valle), San Andrés y Orinoquia–Amazonia, mientras que con porcentajes inferiores al 5% se encuentran las cabeceras de Bogotá y de las regiones Oriental y Central (Ver cuadro 17).

Los hogares afectados por la carencia de servicios públicos básicos en las viviendas que habitan son, como es de esperar, los más pobres. Presentan indicadores de necesidades básicas insatisfechas que duplican o triplican los del total nacional; se encuentran concentrados en los deciles más pobres (el 40% de los hogares pertenece a los deciles 1 y 2) y dos de cada tres se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

- **Tipo II:** El déficit cualitativo por precariedad de materiales de paredes o pisos afecta a 2,15 millones de hogares (que habitan en 2,03 millones de viviendas), ubicadas predominantemente en el área rural (62,2%). Se trata del 19% de las viviendas y hogares del país, 10% en las áreas cabeceras municipales y 49% en el área rural dispersa (cuadro 18).

Cuadro 17

Déficit cualitativo tipo I (carencia de servicios básicos) por regiones y áreas.
Colombia 2003

Regiones y áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	Déficit	%	Total	Déficit	%
Total Nacional	11.194.108	3.204.915	28,6	10.417.266	3.087.345	29,6
Cabecera	8.445.433	875.104	10,4	7.761.527	827.238	10,7
Rural	2.748.676	2.329.811	84,8	2.655.739	2.260.107	85,1
Atlántica	2.114.891	1.006.202	47,6	1.978.860	966.338	48,8
Cabecera	1.479.302	376.739	25,5	1.360.335	353.939	26,0
Rural	635.589	629.463	99,0	618.524	612.399	99,0
Oriental	2.088.360	644.633	30,9	1.897.039	626.883	33,0
Cabecera	1.369.390	62.860	4,6	1.205.630	59.318	4,9
Rural	718.970	581.773	80,9	691.408	567.566	82,1
Central	1.433.829	353.598	24,7	1.358.795	344.327	25,3
Cabecera	1.007.392	37.754	3,7	943.824	37.754	4,0
Rural	426.438	315.845	74,1	414.971	306.573	73,9
Pacífica (no incluye valle)	804.721	525.801	65,3	731.112	495.499	67,8
Cabecera	368.519	129.631	35,2	315.897	115.554	36,6
Rural	436.202	396.170	90,8	415.215	379.944	91,5
Bogotá D.C. (cabecera)	1.934.828	27.582	1,4	1.825.091	26.429	1,4
Antioquia	1.490.710	395.426	26,5	1.449.693	388.509	26,8
Cabecera	1.120.882	109.050	9,7	1.085.345	106.611	9,8
Rural	369.828	286.376	77,4	364.348	281.898	77,4
Valle del Cauca	1.172.621	192.287	16,4	1.033.975	180.884	17,5
Cabecera	1.010.972	72.104	7,1	882.703	69.157	7,8
Rural	161.649	120.184	74,3	151.273	111.727	73,9
San Andres y Providencia (cabecera)	19.195	18.795	97,9	19.122	18.721	97,9
Orinoquia – Amazonia (cabecera)	134.953	40.590	30,1	123.579	39.756	32,2

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Cuadro 18

Hogares y viviendas con déficit cualitativo tipo II (precariedad de materiales)
por áreas. Colombia 2003

Áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	Déficit cualitativo II	%	Total	Déficit cualitativo II	%
Total	11.194.108	2.154.474	19,2	10.417.266	2.029.361	19,5
Cabecera	8.445.433	814.614	9,6	7.761.527	740.860	9,5
Rural	2.748.676	1.339.860	48,7	2.655.739	1.288.501	48,5

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Las diferencias regionales son considerables, oscilan entre porcentajes inferiores al 5% en Bogotá DC y superiores al 50% en la región Pacífica sin Valle (cuadro 19).

Cuadro 19

Hogares y viviendas con déficit cualitativo tipo II (precariedad de materiales) por regiones. Colombia 2003

Regiones	Hogares			Viviendas		
	Total	Déficit cualitativo II	%	Total	Déficit cualitativo II	%
Total nacional	11.194.108	2.154.474	19,2	10.417.266	2.029.361	19,5
Atlántica	2.114.891	454.884	21,5	1.978.860	424.624	21,5
Oriental	2.088.360	408.552	19,6	1.897.039	380.874	20,1
Central	1.433.829	326.368	22,8	1.358.795	309.835	22,8
Pacífica (no incluye valle)	804.721	433.332	53,8	731.112	398.651	54,5
Bogotá D.C.(cabecera)	1.934.828	84.201	4,4	1.825.091	78.602	4,3
Antioquia	1.490.710	297.251	19,9	1.449.693	292.786	20,2
Valle del cauca	1.172.621	135.118	11,5	1.033.975	130.251	12,6
San Andrés y Providencia (cabecera)	19.195	2.860	14,9	19.122	2.836	14,8
Orinoquia - Amazonia (cabecera)	134.953	11.908	8,8	123.579	10.902	8,8

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Nuevamente se trata de los hogares más pobres, con indicadores de dependencia económica, inasistencia escolar y hacinamiento crítico que doblan los del total nacional (10,3%, 3,1% y 11,7% respectivamente). También se encuentran concentrados en los deciles más pobres.

Déficit cualitativo total:

El déficit cualitativo corresponde al total de hogares y viviendas que presenta alguno de los dos tipos de déficit cualitativo, sin contabilizar dos veces las viviendas u hogares que se encuentran en ambas condiciones.

El 34,4% de los hogares padece el déficit cualitativo de viviendas, 16,7% de los hogares del área urbana y 89% de los hogares del área rural dispersa. Se trata de 3,85 millones de hogares que habitan en 3,67 millones de viviendas (cuadro 20).

Cuadro 20

Déficit cualitativo total por áreas. Colombia 2003

Áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	Déficit cualitativo	%	Total	Déficit cualitativo	%
Total	11.194.108	3.851.022	34,4	10.417.266	3.667.880	35,2
Cabecera	8.455.433	1.413.083	16,7	7.761.527	1.306.217	16,8
Rural	2.738.675	2.437.939	89,0	2.655.739	2.361.663	88,9

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Las situaciones más críticas se encuentran en las cabeceras de las regiones Atlántica, Pacífica (sin Valle), San Andrés y Providencia y Orinoquia-Amazonia, y en las áreas rurales de las regiones Atlántica y Pacífica (cuadro 21).

Cuadro 21

Déficit cualitativo total por regiones y áreas. Colombia 2003

Regiones y áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	Déficit cualitativo	%	Total	Déficit cualitativo	%
Total Nacional	11.194.108	3.851.022	34,4	10.417.266	3.667.880	35,2
Cabecera	8.445.433	1.413.083	16,7	7.761.527	1.306.217	16,8
Rural	2.748.676	2.437.938	88,7	2.655.739	2.361.663	88,9
Atlántica	2.114.891	1.070.101	50,6	1.978.860	1.017.471	51,4
Cabecera	1.479.302	437.915	29,6	1.360.335	402.350	29,6
Rural	635.589	632.186	99,5	618.524	615.121	99,4
Oriental	2.088.360	771.495	36,9	1.897.039	736.262	38,8
Cabecera	1.369.390	156.196	11,4	1.205.630	138.358	11,5
Rural	718.970	615.299	85,6	691.408	597.904	86,5
Central	1.433.829	520.705	36,3	1.358.795	499.107	36,7
Cabecera	1.007.392	179.731	17,8	943.824	168.499	17,9
Rural	426.438	340.974	80,0	414.971	330.608	79,7
Pacífica (no incluye Valle)	804.721	608.532	75,6	731.112	563.446	77,1
Cabecera	368.519	195.546	53,1	315.897	168.498	53,3
Rural	436.202	412.986	94,7	415.215	394.948	95,1
Bogotá D.C. (cabecera)	1.934.828	102.859	5,3	1.825.091	96.666	5,3
Antioquia	1.490.710	476.365	32,0	1.449.693	468.669	32,3
Cabecera	1.120.882	169.542	15,1	1.085.345	166.324	15,3
Rural	369.828	306.823	83,0	364.348	302.344	83,0
Valle del Cauca	1.172.621	232.717	19,8	1.033.975	219.620	21,2
Cabecera	1.010.972	103.047	10,2	882.703	98.884	11,2
Rural	161.649	129.670	80,2	151.273	120.737	79,8
San Andrés y Providencia (cabecera)	19.195	18.795	97,9	19.122	18.721	97,9
Orinoquia – Amazonia (cabecera)	134.953	49.453	36,6	123.579	47.917	38,8

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Se corroboran para este segmento de la población condiciones de pobreza, tales como altos niveles de inasistencia escolar, dependencia económica y hacinamiento crítico, concentración en los deciles de ingreso más bajos (el 51% de los hogares en esta condición pertenece al 30% de la población con más bajos ingresos) y alta proporción con ingresos por debajo de la línea de pobreza (66,8%).

Viviendas y hogares en hacinamiento

El hacinamiento se incluye usualmente dentro del déficit cualitativo. En este estudio, sin embargo, se considera por separado, en razón a que la intervención de política pública para subsanar tal situación no corresponde necesariamente a la ampliación o mejoramiento de la vivienda, pues las estructuras habitacionales pueden no permitir dichas modificaciones. En consecuencia, a diferencia de los casos de déficit cualitativo mencionados anteriormente, la intervención incluiría tanto reubicación de hogares como ampliación de viviendas.

En este estudio se utiliza la definición convencional de hacinamiento que considera en esta situación a las viviendas con más de tres personas por cuarto. Tal definición ha sido cuestionada por lo menos en dos aspectos. Uno, el cultural, según el cual las costumbres y preferencias de ciertas colectividades no coinciden con la estructuración y formas de vida predominantemente de organización por cuartos o habitaciones. Dos, el espacial, según el cual el uso de la categoría cuarto no refleja adecuadamente el espacio que requiere cada persona y, por lo tanto, sería más preciso referirse a la disponibilidad de espacio en términos de metros cuadrados, por ejemplo. Sin embargo, los datos disponibles no permiten llegar a una aproximación que supla ninguno de los inconvenientes mencionados.

En 2003, 478 mil viviendas tenían altos niveles de ocupación que configuraban hacinamiento crítico, al punto en que afectaba a 561 mil hogares. El nivel de hacinamiento en las áreas rurales es ostensiblemente superior al de las áreas urbanas, donde el porcentaje llega al 9% de las viviendas frente al 3% del área urbana (cuadro 22).

Cuadro 22

Hogares y viviendas en situación de hacinamiento por áreas. Colombia 2003

Áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	Hacinamiento	%	Total	Hacinamiento	%
Total	11.194.108	560.939	5,0	10.417.266	478.023	4,6
Cabecera	8.455.433	301.475	3,6	7.761.527	238.315	3,1
Rural	2.738.675	259.465	9,5	2.655.739	239.708	9,0

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Los mayores porcentajes de hacinamiento se hallan en el área urbana de las regiones Pacífica (sin Valle) y Orinoquia-Amazonia, y en el área rural de la región Pacífica (sin Valle) (cuadro 23).

Cuadro 23

Hogares y viviendas en situación de hacinamiento por regiones y áreas. Colombia 2003

Regiones y áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	Déficit	%	Total	Déficit	%
Total Nacional	11.194.108	560.939	5,0	10.417.266	478.023	4,6
Cabecera	8.445.433	301.475	3,6	7.761.527	238.315	3,1
Rural	2.748.676	259.465	9,4	2.655.739	239.708	9,0
Atlántica	2.114.891	118.072	5,6	1.978.860	98.675	5,0
Cabecera	1.479.302	70.088	4,7	1.360.335	53.801	4,0
Rural	635.589	47.984	7,5	618.524	44.875	7,3
Oriental	2.088.360	108.761	5,2	1.897.039	95.125	5,0
Cabecera	1.369.390	40.595	3,0	1.205.630	31.853	2,6
Rural	718.970	68.166	9,5	691.408	63.272	9,2
Central	1.433.829	74.033	5,2	1.358.795	66.602	4,9
Cabecera	1.007.392	38.205	3,8	943.824	34.251	3,6
Rural	426.438	35.828	8,4	414.971	32.352	7,8
Pacífica (no incluye valle)	804.721	90.204	11,2	731.112	75.959	10,4
Cabecera	368.519	22.622	6,1	315.897	15.366	4,9
Rural	436.202	67.581	15,5	415.215	60.593	14,6
Bogotá D.C. (cabecera)	1.934.828	65.006	3,4	1.825.091	53.341	2,9
Antioquia	1.490.710	57.276	3,8	1.449.693	55.264	3,8
Cabecera	1.120.882	24.475	2,2	1.085.345	22.462	2,1
Rural	369.828	32.801	8,9	364.348	32.801	9,0
Valle del Cauca	1.172.621	36.344	3,1	1.033.975	23.736	2,3
Cabecera	1.010.972	29.241	2,9	882.703	17.922	2,0
Rural	161.649	7.103	4,4	151.273	5.814	3,8
San Andres y Providencia (cabecera)	19.195	444	2,3	19.122	444	2,3
Orinoquia – Amazonia (cabecera)	134.953	10.799	8,0	123.579	8.875	7,2

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

El hacinamiento está asociado con otras necesidades básicas insatisfechas como la alta dependencia económica (18,2% de los hogares en hacinamiento presentan esta situación) y la inasistencia escolar (8,4% de los hogares). Además con bajos ingresos: el 35% de los hogares en hacinamiento pertenece al decil más pobre, el 24% al segundo decil y el 92,4% se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

Déficit por riesgo

En esta categoría se incluyen las viviendas que se encuentran ubicadas en zonas de riesgo de inundaciones, avalanchas, derrumbes, deslizamientos, desbordamientos, crecientes, arroyos, hundimiento del terreno, o fallas geológicas.

Cuadro 24

Hogares y viviendas ubicados en zonas de riesgo por área. Colombia 2003

Áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	En zona de riesgo	%	Total	En zona de riesgo	%
Total	11.194.108	1.817.969	16,2	10.417.266	1.655.192	15,9
Cabecera	8.455.433	1.174.791	13,9	7.761.527	1.037.492	13,4
Rural	2.738.675	643.178	23,5	2.655.739	617.700	23,3

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida 2003, 1,65 millones de viviendas donde habitan 1,81 millones de hogares, se encuentran ubicadas en zonas de riesgo por fenómenos como los mencionados en el párrafo anterior. El porcentaje de hogares en esta situación es mucho más alto en el área rural, donde equivale a casi 1 de cada 4 hogares, mientras que en el área urbana es inferior del 15% (Cuadro 24).

Las regiones con mayor presencia de viviendas y hogares ubicados en zonas de riesgo son la Pacífica (sin Valle) y la Atlántica, cuyos porcentajes tanto en las cabeceras como en el resto son ostensiblemente mayores a los del promedio nacional. También se destaca la situación del área rural del Valle cuyo porcentaje de hogares en situación de riesgo llega al 31% (Cuadro 25).

Cuadro 25

Hogares y viviendas ubicados en zonas de riesgo por región. Colombia 2003

Regiones y áreas	Hogares			Viviendas		
	Total	En zona de riesgo	%	Total	En zona de riesgo	%
Total Nacional	11.194.108	1.817.969	16,2	10.417.266	1.655.192	15,9
Cabecera	8.445.433	1.174.791	13,9	7.761.527	1.037.492	13,4
Rural	2.748.676	643.178	23,4	2.655.739	617.701	23,3
Atlántica	2.114.891	489.297	23,1	1.978.860	441.196	22,3
Cabecera	1.479.302	306.237	20,7	1.360.335	264.491	19,4
Rural	635.589	183.060	28,8	618.524	176.705	28,6
Oriental	2.088.360	325.668	15,6	1.897.039	293.072	15,4
Cabecera	1.369.390	205.366	15,0	1.205.630	178.678	14,8
Rural	718.970	120.302	16,7	691.408	114.394	16,5
Central	1.433.829	185.494	12,9	1.358.795	176.891	13,0
Cabecera	1.007.392	128.714	12,8	943.824	122.269	13,0
Rural	426.438	56.780	13,3	414.971	54.623	13,2
Pacífica (no incluye valle)	804.721	283.485	35,2	731.112	262.670	35,9
Cabecera	368.519	104.331	28,3	315.897	89.806	28,4
Rural	436.202	179.155	41,1	415.215	172.863	41,6
Bogotá D.C. (cabecera)	1.934.828	140.610	7,3	1.825.091	131.023	7,2
Antioquia	1.490.710	157.295	10,6	1.449.693	150.460	10,4
Cabecera	1.120.882	104.200	9,3	1.085.345	99.723	9,2
Rural	369.828	53.096	14,4	364.348	50.738	13,9
Valle del Cauca	1.172.621	205.581	17,5	1.033.975	171.138	16,6
Cabecera	1.010.972	154.796	15,3	882.703	122.760	13,9
Rural	161.649	50.786	31,4	151.273	48.379	32,0
San Andres y Providencia (cabecera)	19.195	2.018	10,5	19.122	2.018	10,6
Orinoquia – Amazonia (cabecera)	134.953	28.519	21,1	123.579	26.724	21,6

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Aunque existe cierta concentración de los hogares ubicados en zona de riesgo entre los deciles más pobres (el 63,6% se encuentra por debajo de la línea de pobreza), los datos ilustran cómo la ubicación en zonas de riesgo afecta a hogares de todas las condiciones económicas (tienen presencia cercana al 5% en los deciles más ricos).

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PROGRAMAS HABITACIONALES DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN DE BAJOS INGRESOS

En este apartado se presentan doce experiencias de política pública dirigidas a proveer, mejorar y avanzar en la garantía del derecho a la vivienda de la población vulnerable. Se trata de experiencias en Brasil, España, Argentina, Cuba, Venezuela, Uruguay, México y Costa Rica, que evidencian la diversidad de instrumentos de política pública; de estrategias de integración entre lo público, lo no gubernamental y la sociedad civil; de estrategias de financiamiento y sostenibilidad y la posibilidad de vincular estas intervenciones a otros objetivos de política social como la creación de oportunidades laborales, cohesión social, entre otras.

Los instrumentos que se derivan de las experiencias revisadas se muestran factibles y aplicables para las necesidades que urge atender en el país. En este sentido cabe relacionar herramientas como: el arrendamiento con derecho a compra y subvención inicial mientras los beneficiarios se insertan social y laboralmente; la subvención parcial de arrendamientos; los subsidios a los intereses de crédito hipotecario por encima de ciertos topes; la subvención de gastos notariales y de registro; el apoyo a procesos de autoconstrucción mediante la promoción de la organización comunitaria y autogestionaria con lo cual se puede eliminar la intermediación financiera y, por ende, disminuir los costos de la vivienda; el vínculo de la población beneficiaria con los proyectos de construcción a partir de la implementación de programas de formación laboral y vinculación laboral en la ejecución de las obras; el fomento de nuevas tecnologías y materiales que permiten la disminución de costos; la asignación de suelos para la urbanización y el fortalecimiento del mercado de tierras; la utilización de métodos de ahorro y crédito no convencionales como los aplicados en México; la asignación de subsidios en especie (maquinaria, materiales equipos, etc.).

País	Programa	Descripción			
C U B A	Nombre	Cooperación para la mejora urbana y el desarrollo comunitario			
	Duración	1996-1999			
	Tipo de Tenencia	Colectiva			
	Objeto	Avanzar en la solución de la escasez de vivienda, el hacinamiento y el deterioro de viviendas de la población en condiciones precarias, con la participación de los movimientos sociales, las autoridades municipales y las entidades de cooperación internacional.			
	Actores	<ul style="list-style-type: none"> Movimiento por la Paz, el Desarme y la libertad - MPDL(ONG española) Agencia Española de Cooperación Internacional – AECI Taller La Corea de la Unidad Municipal de la Vivienda Poder Popular de Centro de La Habana y San Miguel del Padrón Movimiento de Brigadistas 			
	Ejecución	El proyecto organizó una oficina coordinadora con la participación de todos los actores. Elaboración de diagnóstico de las necesidades del barrio. Se encargó a los Brigadistas la construcción de las viviendas, equipamientos sanitarios y espacios sociales. Los Brigadistas fueron relevados de sus obligaciones laborales durante el tiempo de la construcción y mejora de las viviendas.			
	Resultados	Centro Habana	<ul style="list-style-type: none"> Rehabilitación de 15 edificios para vivienda Construcción de 315 viviendas 9 consultorios de médicos de familia 2 locales de usos múltiples Reparación de 1300 viviendas en las áreas intervenidas 	Barrio La Corea	<ul style="list-style-type: none"> Rehabilitación de 325 viviendas Cursos de formación como carpinteros, fontaneros y albañiles Instalación de alumbrado público, drenaje pluvial y reparación de escuela
Recursos	120 millones de pesetas				
E S P A Ñ A	Nombre	Apoyo a la vivienda en alquiler para la población chabolista inmigrante, en Madrid y Boadilla del Monte			
	Duración	1994 -1999			
	Tipo de Tenencia	Arrendamiento con derecho a compra			
	Objeto	Alojar a familias de origen marroquí que viven en condiciones infrahumanas en viviendas de alquiler de propietarios particulares, subvencionándoles el alquiler durante un tiempo determinado. Se complementa con el proyecto de integración social y laboral.			
	Actores	<ul style="list-style-type: none"> Provienda (Madrid) Comunidad de Madrid. Consejería de Servicios Sociales Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales Ayuntamiento de Madrid Ayuntamiento de Boadilla 			
	Ejecución	Provienda firma durante 2 años el contrato de alquiler con los propietarios de las viviendas, paga las rentas mensuales y adquiere un seguro multiriesgo de las mismas. En adelante, las familias asumen los costos del alquiler con posibilidades de adquirirlas, de acuerdo con su grado de integración social y laboral. Creación de bolsa de empleo para favorecer la estabilidad económica de los alojados.			
	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> 900 alojamientos realizados. Consolidación del alojamiento en un 90% Escolarización de la totalidad de los niños. 60 empleos generados 			
Recursos	301 millones de pesetas				
	Nombre	Acceso a viviendas de integración social en Navarra			
	Duración	1998-2000			
	Tipo de Tenencia	Propiedad individual			
	Objeto	Programa de subvenciones a las familias más desfavorecidas, con énfasis en la población inmigrante, para favorecer el acceso a la propiedad de la vivienda, disponibilidad de equipamientos básicos, rehabilitación de las viviendas y promoción de procesos de incorporación social.			
	Actores	<ul style="list-style-type: none"> Ayuntamientos de Pamplona, Estella, Azagra y Sangüe. Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social Universidad Pública de Navarra (Departamento de Trabajo Social) Cáritas (ONG) Asociaciones de Gitanos 			

País	Programa	Descripción
E S P A Ñ A	Ejecución	<p>Las ONGs y la Universidad Pública de Navarra, realizan el diagnóstico socioeconómico de las familias objeto del programa para seleccionar las más vulnerables y el monto de las ayudas a conceder. Las beneficiarias se comprometen a participar en programas de integración social en coordinación con los Servicios Sociales de Base de los Ayuntamientos. Las subvenciones otorgadas, a fondo perdido, son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 50%-65% del costo de la vivienda o del alquiler. • 100% de los gastos de notaría, registro, tasación, apertura de crédito hipotecario, entre otras. • 40% del costo de rehabilitación. • Subsidios de intereses del crédito hipotecario, en lo que exceda del 3%.
	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • 315 viviendas adquiridas • El 20% de las familias con trabajo estable • Plena asistencia de los niños a los centros escolares • Asistencia médica. • Integración social mediante la participación en las juntas de la comunidad
	Recursos	1.155 millones de pesetas
V E N E Z U E L A	Nombre	Autogestión en Vivienda y Hábitat Popular en Caracas
	Duración	1980-1996
	Tipo de Tenencia	Propiedad
	Objeto	Contribuir en la solución al problema de la vivienda y del hábitat de los sectores de menores ingresos de los asentamientos irregulares, mediante un proceso educativo y formativo para la organización comunitaria autogestionaria en Asociaciones Civiles de Vivienda (ASOVIV). Asistencia integral en los aspectos organizativos, sociales, técnicos, administrativos, legales, y financieros mediante créditos otorgados a las familias asociadas.
	Actores	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación Vivienda Popular • Asociación Civil – Apoyo al Mejoramiento de Viviendas en los Barrios
	Ejecución	<p>Construcción del modelo de apoyo a los procesos de autoconstrucción. Capacitación de las organizaciones sociales para constituirse en Asociaciones Civiles de Viviendas, constituidas por los habitantes del barrio. La Fundación realiza un estudio técnico y social para determinar la factibilidad del programa presentado por las Asociaciones. La labor de las (ASOVIV) es ofrecer financiamiento y asistencia técnica integral a las familias.</p> <p>El modelo consta de 4 componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la asociación civil con personería jurídica y autonomía de decisión. • Asesoría de la Fundación de Vivienda Popular. • Mecanismos y sistemas de ejecución (procedimientos necesarios para la realizar las mejoras en la vivienda) • Recursos y mecanismos financieros, constituidos por los fondos aportados por los diferentes organismos patrocinadores. <p>El procedimiento para la asignación de los recursos financieros a las ASOVIV es el siguiente: se firma un contrato con la Fundación, la ASOVIV firma un contrato con sus asociados al otorgarles el préstamo. Para cubrir los gastos operativos, se asigna a los socios una cuota de afiliación y cuotas anuales de mantenimiento.</p>
	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de 17 ASOVIV • 1826 familias beneficiadas • 1282 empleos generados (albañiles, ferreteros y caleteros)
Recursos	No hay información	
B R A S I L	Nombre	Vivienda Social Autofinanciada e Integración Social en Londrina
	Duración	1999-2000
	Tipo de Tenencia	Propiedad individual
	Objeto	Sistema de financiamiento de viviendas dirigido a las familias de bajos ingresos. Los fundamentos del proyecto: ingeniería financiera, programas sociales y el uso de nuevas tecnologías y materiales, permiten ofrecer viviendas de alta calidad en la construcción, a precios inferiores (40% menos) en comparación con viviendas de la misma calidad y oportunidades laborales en los proyectos de construcción.
Actores	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa de Vivienda de Londrina (Gobierno local) 	

País	Programa	Descripción
BRASIL	Ejecución	Los beneficiarios se inscriben en el sistema Popular donde hacen depósitos no inferiores al 10% de sus ingresos, durante 40 meses. La vivienda se entrega al cumplir este tiempo y se paga máximo el 25% de los ingresos hasta completar el valor total. Para las familias que no puedan cumplir estos pagos, los subsidios del Fondo Suplementario de Renta, les permite amortizarlos.
	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de 360 viviendas Más de 20.000 personas realizando aportes mensuales
	Recursos	11 millones de dólares
	Nombre	Asentamientos de población desfavorecida en parcelas urbanizadas en Brasilia
	Duración	Primera etapa: 1989-1994 Segunda etapa: 1999-2002
	Tipo de Tenencia	Propiedad individual
	Objeto	Construcción de viviendas para familias de bajos ingresos mediante campamentos, asentamientos de ocupación y creación de nuevos núcleos urbanos
	Actores	<ul style="list-style-type: none"> Subsecretaría de Política Urbana e Información Compañía de Saneamiento del Distrito Federal Compañía Energética de Brasilia Compañía Inmobiliaria de Brasilia
	Ejecución	La administración pública federal o local garantizó la disponibilidad de suelo. El pago para la adquisición de la parcela tuvo que ser suprimido en muchos casos y en otros, fue simbólico. En la primera etapa se crearon los campamentos y asentamientos de ocupación. En la segunda etapa, se construyó de manera progresiva la infraestructura y urbanización de las áreas de viviendas (agua potable, sistema sanitario, drenaje de aguas lluvias, red telefónica y equipamientos comunitarios de salud, educación y culturales). El programa contó con los recursos financieros, técnicos y operativos del Distrito Federal y del Concesionario de Servicios Públicos.
	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Año 2002: 120.000 familias alojadas. Creación y dotación de colegios, centros de salud, equipamientos de comunicación y transporte.
	Recursos	No hay información
	Nombre	Desarrollo Humano y Construcción de Viviendas Colectivas en Lauro Freitas
	Duración	1998-1999
Tipo de Tenencia	Propiedad individual	
Objeto	Construcción de viviendas asequibles a la población de bajos ingresos mediante el sistema de autogestión. Formación profesional de albañiles, carpinteros, fontaneros y electricistas y constitución de cooperativas de trabajadores civiles, para estimular la creación de empleo e ingresos.	
Actores	<ul style="list-style-type: none"> Universidade Estadual de Bahía Gobierno del Estado de Bahía (Subsecretariado de Empleo y de Bienestar Social) Caixa Económica Federal 	
Ejecución	Evaluación de la solicitud del proyecto por parte de la Empresa de Desarrollo Urbano. Luego de la aprobación, la familia firma el crédito con la Caja para la compra de materiales de construcción. La construcción y la formación profesional se desarrollan con el seguimiento de un equipo multidisciplinar que desarrolla actividades de ingeniería, enseñanza y servicios sociales. El gobierno federal financia la formación profesional; el estatal financia las actividades de apoyo técnico-operacional y la Administración Operacional asume los costos de la infraestructura urbana y el solar.	
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> 65 viviendas construidas Cada familia recibe un proyecto de ampliación y los materiales necesarios 250 aprendices cualificados Consolidación de las relaciones sociales entre aprendices, familias y comunidad 	
Recursos	341.000 dólares	
URUGUAY	Nombre	Cooperativas de Ayuda Mutua para la Construcción de Viviendas
	Duración	Desde 1970
	Tipo de Tenencia	Colectiva – Cooperativa
	Objeto	Proveer alojamiento adecuado y estable a los asociados, mediante la construcción de viviendas por ayuda mutua y autogestión

País	Programa	Descripción
URUGUAY	Actores	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones sociales de base y ciudadanos constituidos en cooperativas Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente Banco Hipotecario de Uruguay
	Ejecución	<p>El primer paso es la organización de los beneficiarios en cooperativas. Su capacitación y asesoramiento es suministrado por el Instituto de Asistencia Técnica. El Estado aporta el financiamiento, propende por el funcionamiento democrático de las cooperativas, ofrece Cartera de Tierras urbanizables a costo, supervisa y controla el proceso. Los beneficiarios y organizaciones sociales, constituidos en cooperativas, construyen las viviendas mediante la ayuda mutua y la autogestión. Esto favorece el uso adecuado de los recursos, refuerza el concepto de pertenencia y el compromiso del grupo con el objetivo propuesto. Al suprimir la intermediación, los costos se reducen en 30% o más.</p> <p>Las viviendas pertenecen a la cooperativa, así como la responsabilidad de la deuda. Cada socio firma un contrato de uso y goce con la cooperativa, y ésta le concede el derecho sobre una vivienda. En caso de retiro, el socio percibe el valor de lo que pagó por amortización e intereses, y la ayuda mutua que aportó. La cooperativa comercializa la vivienda vacante.</p>
	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Más de 12.000 viviendas construidas, 1.000 en ejecución y 3.000 familias por obtener el crédito para iniciar la construcción de viviendas.⁴⁰ Organización de 330 cooperativas de base con presencia en todas las ciudades del país. 16.000 familias integradas en las cooperativas
	Recursos	No hay información disponible.
	Nombre	Programa Federal de Emergencia Habitacional
ARGENTINA	Duración	En curso (no disponible la fecha de inicio)
	Tipo de Tenencia	Propiedad individual.
	Objeto	Solucionar la emergencia habitacional y laboral, mediante la constitución de Cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas por parte de los beneficiarios de los Planes Jefes (as) de Hogar. Generar una política que resuelva los problemas habitacionales, de empleo y producción, aplicando los fondos que están destinados a subsidios de desempleo, para la generación de un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral.
	Actores	<ul style="list-style-type: none"> Área nacional: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV). Ministerio de Desarrollo Social - Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Programa Arraigo (Banco de Tierras) y otras dependencias. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Área provincial: Institutos de Vivienda y organismos jurisdiccionales Área municipal: Gobierno Municipal Organizaciones sociales de base y ciudadanos constituidos en cooperativas
	Ejecución	Podrán acceder al programa las organizaciones sociales que agrupan a potenciales beneficiarios, los municipios y/o provincias que dispongan de tierras aptas e integradas a áreas urbanas. Cada Cooperativa de trabajo ejecuta 4 viviendas por contratación (2 contratos de obra) con un monto asignado para la vivienda y la ejecución de infraestructura básica, en materiales y mano de obra. Recibe, con la primera contratación, un subsidio no reintegrable de 5.250 pesos, para la adquisición de equipos, herramientas y libros contables de las cooperativas. Los beneficiarios ingresan al circuito de la economía formal, con las dos contrataciones y dejan de percibir el subsidio de desempleo. Las viviendas se ejecutan en dos etapas a las que corresponden dos contrataciones. Esto responde a la necesidad de garantizar 10 meses de trabajo consecutivo para los integrantes de las cooperativas.
	Resultados	<p>Para las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, San Juan, Tierra del Fuego y Tucumán:</p> <ul style="list-style-type: none"> 6394 viviendas construidas 923 cooperativas constituidas 18460 puestos de trabajos generados
	Recursos	No hay información disponible.
Nombre	Vivienda y Formación: Viviendas Sociales en Romang.	
Duración	1995-1998	
Tipo de Tenencia	Propiedad individual	

⁴⁰ Durante los años de la dictadura 1973-1985 el movimiento Cooperativista de Ayuda Mutua, fue perseguido y reprimido, afectando la organización de cooperativas y construcción de viviendas.

País	Programa	Descripción
A R G E N T I N A	Objeto	Modificar, reconstruir o reparar las viviendas de las familias de bajos ingresos afectadas por las inundaciones, con hacinamiento alto y en condiciones de insalubridad para asegurar que alcancen las mínimas condiciones de habitabilidad de acuerdo con las normas internacionales.
	Actores	<ul style="list-style-type: none"> Asociación Vivienda Económica – AVE (ONG) Alcaldía Local Comunidad
	Ejecución	Los recursos económicos proceden del gobierno central, los recursos técnicos de AVE y los recursos humanos de la comunidad: <ul style="list-style-type: none"> Organización del Plan de Acción para la construcción de las viviendas mediante la autogestión y autoconstrucción. Asistencia y promoción al grupo de familias que participan en el programa Delimitación de las funciones de cada uno de los participantes Construcción de las viviendas
	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> 166 familias propietarias del terreno 166 viviendas autoconstruidas Adecuación de los espacios de la vivienda al número de personas que integran la familia Promoción de programas integración social por parte de la comunidad Acceso a servicios básicos (agua, energía, saneamiento básico y mantenimiento de calles).
	Recursos	No hay información
M É X I C O	Nombre	Vivienda Unión de Inquilinos y Solicitantes de vivienda de Veracruz UCISV-VER para las familias de Áreas Periféricas de Xalapa (Veracruz)
	Duración	1991-1997
	Tipo de Tenencia	Propiedad individual
	Objeto	Mejorar las condiciones habitacionales, urbanas y la calidad de vida de los pobladores de 80 asentamientos irregulares en la periferia de Xalapa
	Actores	<ul style="list-style-type: none"> UCISV-VER (organización de base comunitaria) Centro de Estudios de Vivienda y Urbanismo CENVI (Organización No Gubernamental) Fundación Ford Alcaldía Local de Xalapa Secretaría de Desarrollo Urbano para el Estado de Veracruz
	Ejecución	Elaboración del Plan parcial para todas las colonias, con la metodología de la planificación participativa, que incluye la instalación de agua potable, alcantarillado, mejora de la estructura urbana y definición de usos del suelo. Cuatro de las colonias más representativas se escogieron para adelantar el Plan más detallado: instalación de todos los servicios urbanos, trazado de calles y construcción gradual de viviendas. Se establece un programa de ahorro y préstamo, administrado por las mujeres, denominado TANDA (método de ahorro de tradición mejicana) que consiste en que un grupo de personas ahorra una cantidad de dinero a plazos; tantos plazos como personas intervengan. Al cumplirse cada plazo, una persona del grupo recoge la cantidad equivalente a la suma total que ahorraría a lo largo del período. Esta persona continúa pagando hasta que todos recogen sus ahorros. UCISV-VER y CENVI presta a cada uno, una vez y media lo ahorrado y la autoridad estatal aporta el doble en materiales de construcción. El préstamo de CENVI y UCISV-VER se devuelve en su totalidad, mediante la participación de todos en otra TANDA.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Formación de la población en temas de urbanización y métodos de autoconstrucción. Instalación de unidades sanitarias ecológicas en las áreas periféricas. Suministro de servicios urbanos. Acceso a terrenos del Estado para la construcción de viviendas subvencionadas. Plan de ahorros y préstamos para el programa de vivienda sobre suelo público y mejoras de las viviendas. Regularización del suelo 	
Recursos	No hay información disponible.	
C O S T A	Nombre	Hábitat Popular Urbano
	Duración	1988-2000
	Tipo de Tenencia	Propiedad individual
R I C A	Objeto	Construcción de viviendas nuevas y mejoramiento de viviendas para hogares que habitan zonas marginales y tugurios en las zonas urbanas.

País	Programa	Descripción
C O S T A R I C A	Actores	<ul style="list-style-type: none"> Fundación Promotora de Vivienda - FUPROVI Organizaciones de base comunitaria. Municipalidad de Oreamuno. Cartago. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos de San José. Banco Hipotecario de la Vivienda. Mutualidades de Ahorro y Crédito.
	Ejecución	El programa se desarrolla mediante la metodología de autoconstrucción con ayuda mutua. Las familias participan en la programación, ejecución y administración. FUPROVI da el soporte técnico, administrativo, financiero y social. FUPROVI otorga préstamos a las familias, que reintegran al ser beneficiarias del subsidio del Sistema Financiero Nacional de Vivienda. Se crea un Fondo Rotativo que garantiza la sostenibilidad del programa.
	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a la vivienda a más de 17.000 familias. 15.000 familias con legalización de predios. 10.000 familias con lotes urbanizados. 50 comunidades organizadas. 30.000 personas capacitadas en organización y ejecución de proyectos de vivienda y desarrollo comunal. Creación de Escuela de Promotores de Desarrollo Sostenible. Comunidades con proyectos de mejoramiento ambiental.
	Recursos	No hay información disponible.

Fuente: Páginas Web: www.choike.org, www.habitat.aq.upm.es/dubai, www.fucvam.org.uy y www.fuprovi.org.co

PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA AVANZAR EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

El diagnóstico presentado en el apartado III, da cuenta de la necesidad de tres tipos de intervenciones de política pública: la construcción de vivienda nueva, el mejoramiento de viviendas existentes y la ampliación o reubicación de hogares.

La construcción de vivienda nueva es el instrumento para hacer frente al déficit cuantitativo y las situaciones de riesgo.

La intervención para suplir estas necesidades en todo el país asciende a 2,47 millones unidades de vivienda: 1,75 millones en el área urbana y poco más de 700 mil en el área rural. La intervención equivaldría al 23,7% del conjunto de viviendas existente. El número de hogares que se beneficiaría con la intervención ascendería a 3,2 millones, es decir, el 28,7% de los hogares del país. Ver (cuadro 26).

El 41% de las viviendas nuevas a construir atendería el problema de cohabitación, viviendas con materiales muy precarios y viviendas tipo cuarto (es decir, el déficit cuantitativo que llega a un poco más de 1 millón de viviendas), el restante 59% (1,4 millones aproximadamente) correspondería a la construcción de nueva vivienda para reubicar a los hogares que se encuentran en zonas de riesgo. Si bien los persistentes y continuos sucesos a nivel nacional en cuanto a deslizamientos, inundaciones, etc. que cobran las viviendas y vidas de muchos hogares, corroboran la gran cantidad de viviendas ubicadas en zona de riesgo. Ahora bien, el hecho de que esta información

sea obtenida de una Encuesta dirigida a hogares, hace previsible cierto margen de error, pues la situación de riesgo debe estar sustentada en saberes y especialidades, que superan los alcances de las percepciones de los jefes de hogar.

Cuadro 26

Cuantificación de necesidades de construcción de vivienda nueva y hogares que se beneficiarían de la intervención. Colombia, 2003

Regiones y áreas	Viviendas			Hogares		
	Stock de vivienda 2003	Nuevas viviendas	%	Total	Hogares a beneficiar	%
Total Nacional	10.417.266	2.470.167	23,7	11.194.108	3.211.132	28,7
Cabecera	7.761.527	1.753.846	22,6	8.445.433	2.404.022	28,5
Rural	2.655.739	716.322	27,0	2.748.676	807.111	29,4
Atlántica	1.978.860	535.737	27,1	2.114.891	667.858	31,6
Cabecera	1.360.335	337.779	24,8	1.479.302	452.836	30,6
Rural	618.524	197.958	32,0	635.589	215.022	33,8
Oriental	1.897.039	493.459	26,0	2.088.360	671.980	32,2
Cabecera	1.205.630	353.750	29,3	1.369.390	505.890	36,9
Rural	691.408	139.709	20,2	718.970	166.090	23,1
Central	1.358.795	299.764	22,1	1.433.829	367.092	25,6
Cabecera	943.824	225.673	23,9	1.007.392	282.254	28,0
Rural	414.971	74.091	17,9	426.438	84.839	19,9
Pacífica (no incluye Valle)	731.112	311.100	42,6	804.721	383.136	47,6
Cabecera	315.897	122.841	38,9	368.519	173.890	47,2
Rural	415.215	188.259	45,3	436.202	209.246	48,0
Bogotá D.C. (cabecera)	1.825.091	304.056	16,7	1.934.828	412.275	21,3
Antioquia	1.449.693	193.794	13,4	1.490.710	231.990	15,6
Cabecera	1.085.345	137.762	12,7	1.120.882	170.478	15,2
Rural	364.348	56.032	15,4	369.828	61.513	16,6
Valle del Cauca	1.033.975	279.901	27,1	1.172.621	413.899	35,3
Cabecera	882.703	219.628	24,9	1.010.972	343.499	34,0
Rural	151.273	60.273	39,8	161.649	70.400	43,6
San Andres y Providencia (cabecera)	19.122	5.304	27,7	19.195	5.377	28,0
Orinoquia – Amazonia (cabecera)	123.579	47.052	38,1	134.953	57.523	42,6

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

El fondeo de la intervención debe considerar las condiciones económicas de los hogares que se beneficiarían. El 61,5% de éstos se encuentra por debajo de la línea de pobreza, razón por la cual su capacidad de ahorro es prácticamente inexistente. Promover la asociación de los hogares y el autoempleo, proveer subsidios en dinero

y en especie, así como programas de capacitación para que la población pueda participar activamente en los procesos de construcción, como los que han sido reseñados en el apartado precedente, deben ser los pilares para llevar a cabo la intervención.

El **mejoramiento de vivienda** haría frente a las deficiencias de tipo cualitativo que presentan las viviendas, bien sea por la no disponibilidad de servicios públicos o por la precariedad de materiales. Para cuantificar la magnitud de la intervención, se han calculado el número de viviendas con déficit cualitativo que no están ni en riesgo, ni han sido contabilizadas dentro del déficit cuantitativo, pues en ambos casos las deficiencias se suplirían con la construcción de vivienda nueva. Se trata de 2,5 millones de viviendas. El mejoramiento incluiría, según las deficiencias de las estructuras habitacionales, la acometida de los servicios públicos básicos o el reforzamientos paredes o pisos.

La precariedad de las viviendas en el área rural es enorme, allí el 63,9% de las viviendas requiere algún tipo de intervención de mejoramiento, frente al 10,4 % de las viviendas urbanas (cuadro 27).

Cuadro 27

Cuantificación de necesidades de mejoramiento de vivienda y hogares que se beneficiarían de la intervención. Colombia, 2003

Regiones y áreas	Viviendas			Hogares		
	Stock de vivienda 2003	Viviendas a mejorar	%	Total	Hogares que se beneficiarían	%
Total Nacional	10.417.266	2.505.366	24,1	11.194.108	2.511.224	22,4
Cabecera	7.761.527	807.725	10,4	8.445.433	812.282	9,6
Rural	2.655.739	1.697.641	63,9	2.748.676	1.698.942	61,8
Atlántica	1.978.860	703.595	35,6	2.114.891	704.826	33,3
Cabecera	1.360.335	286.431	21,1	1.479.302	287.662	19,4
Rural	618.524	417.163	67,4	635.589	417.163	65,6
Oriental	1.897.039	576.008	30,4	2.088.360	577.932	27,7
Cabecera	1.205.630	94.003	7,8	1.369.390	95.345	7,0
Rural	691.408	482.005	69,7	718.970	482.587	67,1
Central	1.358.795	365.350	26,9	1.433.829	367.080	25,6
Cabecera	943.824	101.308	10,7	1.007.392	102.319	10,2
Rural	414.971	264.042	63,6	426.438	264.761	62,1
Pacífica (no incluye valle)	731.112	297.121	40,6	804.721	297.923	37,0
Cabecera	315.897	86.357	27,3	368.519	87.159	23,7
Rural	415.215	210.764	50,8	436.202	210.764	48,3
Bogotá D.C. (cabecera)	1.825.091	63.767	3,5	1.934.828	63.767	3,3
Antioquia	1.449.693	353.504	24,4	1.490.710	353.504	23,7
Cabecera	1.085.345	100.647	9,3	1.120.882	100.647	9,0
Rural	364.348	252.857	69,4	369.828	252.857	68,4
Valle del Cauca	1.033.975	103.830	10,0	1.172.621	103.830	8,9
Cabecera	882.703	33.022	3,7	1.010.972	33.022	3,3
Rural	151.273	70.809	46,8	161.649	70.809	43,8
San Andres y Providencia (cabecera)	19.122	13.593	71,1	19.195	13.593	70,8
Orinoquia – Amazonia (cabecera)	123.579	28.597	23,1	134.953	28.768	21,3

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Los costos de la intervención de mejoramiento varían considerablemente entre el área urbana y rural, en particular la acometida de servicios públicos puede demandar cuantiosos recursos en el área rural. La política pública debe prever la asignación de subsidios u otros mecanismos para llevar a cabo la intervención, pues el 65,9% de los hogares que se beneficiarían tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza.

El tercer tipo de intervención consiste en la **ampliación de viviendas o reubicación de hogares** que busca atender la situación de hacinamiento. Para cuantificar la magnitud de la intervención, se han calculado el número de viviendas en hacinamiento que no están ni en riesgo, ni han sido contabilizadas dentro del déficit cuantitativo, pues en ambos casos las deficiencias se suplirían con la construcción de vivienda nueva referida en el primer tipo de intervención. Se trata de 274 mil viviendas que, dependiendo de la flexibilidad de la estructura, serían objeto de ampliación o requerirían la reubicación del hogar. Cabe aclarar que de las 274 mil, aproximadamente 185 mil también han sido cubiertas por el segundo tipo de intervención (mejoramiento) en términos de servicios o materiales, entonces constituyen unidades habitacionales que requieren dos tipos de intervenciones.

La intervención cubre a poco más del 2% del stock de vivienda. Tanto en términos porcentuales como absolutos, resulta mayor en el área rural. La región Pacífica (sin Valle) presenta los porcentajes más altos a intervenir (cuadro 28).

Cuadro 28

Cuantificación de necesidades de ampliación de viviendas o reubicación de hogares debido a situación de hacinamiento por regiones y áreas. Colombia, 2003

Regiones y áreas	Viviendas			Hogares		
	Stock de vivienda 2003	Intervención por hacinamiento	%	Total	Hogares que se beneficiarían	%
Total Nacional	10.417.266	274.467	2,6	11.194.108	276.748	2,5
Cabecera	7.761.527	120.308	1,6	8.445.433	122.114	1,4
Rural	2.655.739	154.159	5,8	2.748.676	154.633	5,6
Atlántica	1.978.860	55.263	2,8	2.114.891	55.263	2,6
Cabecera	1.360.335	30.418	2,2	1.479.302	30.418	2,1
Rural	618.524	24.846	4,0	635.589	24.846	3,9
Oriental	1.897.039	68.870	3,6	2.088.360	70.213	3,4
Cabecera	1.205.630	20.362	1,7	1.369.390	21.704	1,6
Rural	691.408	48.508	7,0	718.970	48.508	6,7
Central	1.358.795	39.315	2,9	1.433.829	39.649	2,8
Cabecera	943.824	16.995	1,8	1.007.392	16.995	1,7
Rural	414.971	22.320	5,4	426.438	22.654	5,3
Pacífica (sin Valle)	731.112	39.134	5,4	804.721	39.417	4,9
Cabecera	315.897	6.042	1,9	368.519	6.324	1,7
Rural	415.215	33.093	8,0	436.202	33.093	7,6
Bogotá D.C. (cabecera)	1.825.091	24.920	1,4	1.934.828	24.920	1,3
Antioquia	1.449.693	39.461	2,7	1.490.710	39.461	2,6
Cabecera	1.085.345	15.972	1,5	1.120.882	15.972	1,4
Rural	364.348	23.489	6,4	369.828	23.489	6,4
Valle del Cauca	1.033.975	4.778	0,5	1.172.621	4.918	0,4
Cabecera	882.703	2.875	0,3	1.010.972	2.875	0,3
Rural	151.273	1.903	1,3	161.649	2.043	1,3
San Andres y Providencia (cabecera)	19.122	132	0,7	19.195	132	0,7
Orinoquia – Amazonia (cabecera)	123.579	2.594	2,1	134.953	2.776	2,1

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

La población a beneficiar se encuentra en condiciones socioeconómicas muy desfavorables: el 92% se encuentra por debajo de la línea de pobreza, razón por la cual resulta crucial la intervención del Estado en la estrategia de financiamiento y canalización de recursos.

Las intervenciones planteadas equivalen a un aumento del 23% del stock de vivienda, 22,6% en las cabeceras y 27% en el área rural. Y el mejoramiento o ampliación del 25% del stock de viviendas, 11% del stock del área urbana y 64% del stock rural (cuadro 29).

Cuadro 29

Magnitud y efecto de las intervenciones de política pública por áreas. Colombia 2003

Intervención I

Áreas	Stock de vivienda 2003	Intervención I: Construcción de viviendas	%	Nuevo stock de vivienda
Total Nacional	10.417.266	2.470.167	23,7	12.887.433
Cabecera	7.761.527	1.753.846	22,6	9.515.373
Rural	2.655.739	716.322	27,0	3.372.061

Intervenciones II y III

Áreas	Stock de vivienda 2003	Intervención II: mejoramiento	%	Intervención III: ampliación o reubicación	%	Stock 2003 intervenido (1)	% (1)
Total Nacional	10.417.266	2.505.366	24,1	274.467	2,6	2.596.371	24,9
Cabecera	7.761.527	807.725	10,4	120.308	1,6	887.699	11,4
Rural	2.655.739	1.697.641	63,9	154.159	5,8	1.708.672	64,3

* No corresponde a la suma de las intervenciones II y III porque cerca de 183 mil viviendas son objeto de las dos intervenciones.

Fuente: Cálculos Planeta Paz, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003

Adicional a estas intervenciones, el Estado debe emprender acciones para garantizar la protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas sobre la tenencia de la vivienda. De acuerdo con los datos disponibles, los hogares en situación de inseguridad jurídica de la vivienda serían aproximadamente 125 mil, cifra que corresponde a los hogares que en 2003 ocupaban sus viviendas en calidad de ocupantes de hecho.

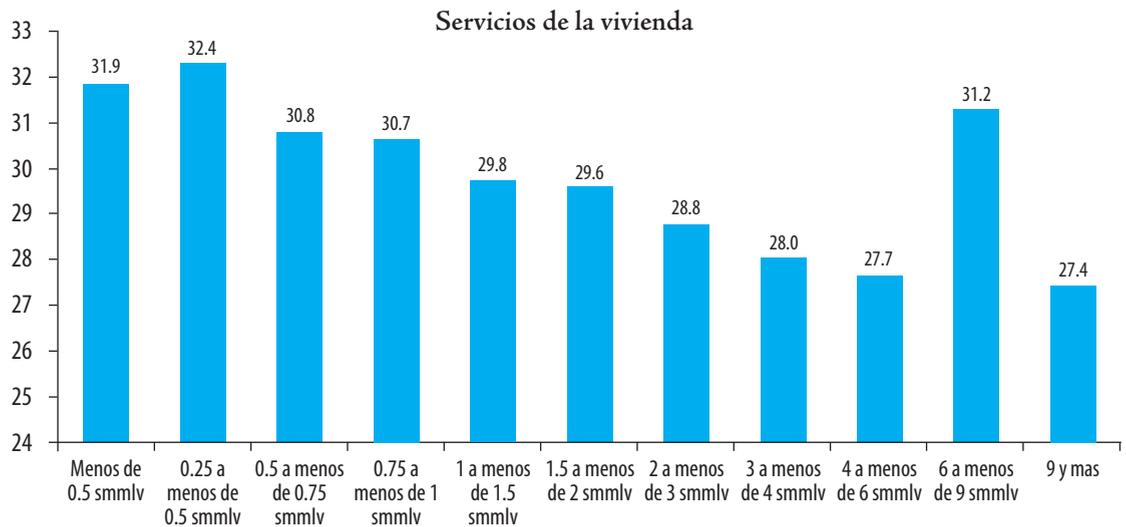
Así mismo, para garantizar que “los gastos que entraña la vivienda sean de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas”, el Estado debe adoptar medidas como el control de tarifas de servicios públicos; la

fijación de estructuras tarifarias progresivas y proporcionadas con el nivel de ingreso de los hogares; la fijación de topes o rangos para el valor de arriendos y de las tierras y la implementación de subsidios parciales o totales para los arriendos.

Dichas intervenciones resultan prioritarias cuando se constata la alta carga que los gastos en vivienda representan para los hogares, en especial los más pobres. En Bogotá para el año 2004 los servicios de la vivienda representaban en promedio el 29,6% del gasto total de los hogares, porcentaje que observa una tendencia decreciente con excepto en el último rango de ingreso per cápita (gráfico 2).

Gráfico 2

Porcentaje del gasto mensual total que corresponde a servicios de la vivienda según rangos de ingreso per cápita de los hogares. Bogotá, 2004.



Fuente: Cálculos Planeta Paz con base en Encuesta de Capacidad de Pago 2004 (CID-DAPD)

CONCLUSIONES

- El derecho a la vivienda es reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Su alcance y concepto se cualifican en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1.966 y posteriormente con la Observación No. 4 de 1991, lo que representó el salto hacia el concepto de *vivienda adecuada*, que abarca elementos como la garantía en la seguridad en la tenencia, la disponibilidad de servicios e infraestructura, la condición de que los gastos de la vivienda sean proporcionados con los ingresos del hogar, la protección frente a las condiciones climáticas, una ubicación que garantice el acceso a otros servicios y una adecuación que responda a la diversidad cultural.
- La institucionalidad del sector vivienda en Colombia es prolija en reglamentación y disposiciones orientadas al tema de la financiación. Sin embargo, la grave situación actual en términos de la garantía del derecho, requiere una legislación integral que responda a la complejidad de las carencias y a los débiles resultados en términos de *vivienda adecuada*.
- Para cuantificar y cualificar la situación del derecho en Colombia el estudio identificó las siguientes situaciones: cohabitación de hogares en una vivienda; viviendas con materiales muy precarios; viviendas que no disponen de servicios públicos básicos o que requieren mejoramiento de sus estructuras; viviendas y hogares en condición de hacinamiento y viviendas ubicadas en zonas de riesgo.
- Los resultados indican que el 16% de los hogares padece el déficit cuantitativo de viviendas. El área urbana duplica el déficit de la zona rural. Se trata en total de 1,76 millones de hogares que viven en cohabitación, que la calidad de las estructuras habitacionales es muy deficiente y/o viven en cuartos de inquilinato.
- En cuanto al déficit cualitativo de viviendas, cerca del 35% de los hogares lo padecen. Siendo muy grave la situación en el área rural dispersa con el 90% de los hogares frente al 17% de los urbanos. Esto significa que estos hogares no disponen de servicios públicos básicos y/o los materiales de las viviendas son precarios.

- Por su parte, el cálculo del hacinamiento mostró 478 mil viviendas con niveles de ocupación crítico, afectando a 561 mil hogares. El nivel de hacinamiento en las áreas rurales es ostensiblemente superior al de las áreas urbanas.
- El déficit por riesgo de inundaciones, avalanchas, derrumbes, deslizamientos, desbordamientos, crecientes, arroyos, hundimiento del terreno, o fallas geológicas, afecta a 1 de cada 4 hogares rurales y a 1.8 millones de hogares a nivel nacional.
- Los hogares afectados por las anteriores condiciones de déficits cuantitativo, cualitativo, hacinamiento y riesgos, presentan altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas y pobreza. Generalmente, corresponden a los deciles más pobres de la población.

- El examen de experiencias internacionales para avanzar en la garantía del derecho a la vivienda de la población vulnerable, muestra que pueden adaptarse nuevas estrategias para atender las necesidades más urgentes. Se trata de estrategias de integración entre lo público, lo no gubernamental y la sociedad civil; de estrategias de financiamiento y sostenibilidad y la posibilidad de vincular estas intervenciones a otros objetivos de política social como la creación de oportunidades laborales, cohesión social, entre otras.

Dentro de los instrumentos que se derivan de las experiencias revisadas se destacan como factibles y aplicables: el arrendamiento con derecho a compra y subvención inicial mientras los beneficiarios se insertan social y laboralmente; la subvención parcial de arrendamientos; los subsidios a los intereses de crédito hipotecario por encima de ciertos topes; la subvención de gastos notariales y de registro; el apoyo a procesos de autoconstrucción mediante la promoción de la organización comunitaria y autogestionaria con lo cual se puede eliminar la intermediación financiera y, por ende, disminuir los costos de la vivienda; el vínculo de la población beneficiaria con los proyectos de construcción a partir de la implementación de programas de formación laboral y vinculación laboral en la ejecución de las obras; el fomento de nuevas tecnologías y materiales que permiten la disminución de costos; la asignación de suelos para la urbanización y el fortalecimiento del mercado de tierras.

- El diagnóstico presentado da cuenta de la necesidad de realizar intervenciones de política pública en tres niveles distintos: la construcción de vivienda nueva, el mejoramiento de viviendas existentes y la ampliación o reubicación de hogares.

La financiación de la intervención debe considerar las condiciones económicas de los hogares que se beneficiarían, promover la asociación de los hogares y el autoempleo, proveer subsidios en dinero y en especie teniendo en cuenta la escasa capacidad de ahorro de la población vulnerable, así como desarrollar programas de capacitación para que la población pueda participar activamente en los procesos de construcción.

- También resulta crucial la intervención del Estado en la regulación para garantizar la protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas sobre la tenencia de la vivienda y adoptar medidas como el control de tarifas de servicios públicos; la fijación de estructuras tarifarias progresivas y proporcionadas con el nivel de ingreso de los hogares; la fijación de topes o rangos para el valor de arriendos y de las tierras.

BIBLIOGRAFÍA

- Arango, Gilberto (2001), *La vivienda en Colombia en el cambio de siglo*, en: *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado colombiano*, Bogotá D.C.
- Asamblea General de Naciones Unidas – Sesión Especial del Comité de Asentamientos Humanos (CNUAH) – Estambul + 5, 2001, Nueva York.
- Comisión de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos – (CNUAH), 1999, *Campaña Mundial de Seguridad en la Tenencia de la Vivienda*.
- Contraloría General de la República, (2006), *Evaluación de la política de vivienda*, Panamericana Formas e Impresos S.A., Bogotá D.C.
- Chiappe, María Luisa (1999), *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa*, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 80, CEPAL, Santiago de Chile.
- Defensoría del Pueblo, (2001), *Derecho a una vivienda digna*, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP, (2006), *Ciudades amables 2019*, Bogotá D.C.
- DNP, (2002), Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES 3200. *Bases para la política de vivienda 2002-2006: ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos en UVRs*, Bogotá D.C.
- DNP, (2004), CONPES 3269. *Bases para la optimización del programa de subsidio familiar de vivienda y lineamientos para dinamizar la oferta de crédito de vivienda de interés social*, Bogotá D.C.
- DNP, (2004), CONPES 3287. *Programa de subsidio familiar de vivienda en especie en lotes de la Nación*, Bogotá D.C.
- DNP, (2004), CONPES 3305. *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*, Bogotá D.C.
- Derecho a una vivienda adecuada. Informe del relator especial. Fuentes Constitucionales del Derecho a la Vivienda, 1996, Serie de Estudios No. 7, Nueva York.
- Escuela Superior de Administración Pública *et. al.*, (2005), *Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia: una práctica colectiva hecha realidad*, Produmedios, Bogotá D.C.
- Giraldo, Fabio, (director de la investigación), 2004, *Hábitat y desarrollo humano*, Cuadernos PNUD-UN-Hábitat, Bogotá D.C.

- Naciones Unidas, 1976, Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver.
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991, Observación General No. 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada.
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1992, Folleto Informativo No. 21, El derecho humano a una vivienda adecuada.
- Naciones Unidas, 1996, Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos-Hábitat II, Estambul.
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997, Observación General No. 7 El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos.
- PNUD, UN-Hábitat *et. al.* (2004), Cuadernos PNUD, UN-Hábitat. Hábitat y desarrollo humano, Panamericana Formas, Bogotá D.C.
- Rajindar Sachar, (1992), El Derecho a una vivienda adecuada, Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.
- Szalachman, Raquel, (1999), Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 83, CEPAL, Santiago de Chile.
- Szalachman, Raquel, (2000), Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 103, CEPAL, Santiago de Chile.

Páginas Web consultadas:

www.dnp.gov.co
www.minagricultura.gov.co
www.dane.gov.co
www.banrep.gov.co
www.minhacienda.gov.co
www.presidencia.gov.co
www.minambiente.gov.co
www.choike.org
www.habitat.aq.upm.es/dubai
www.fucvam.org.uy

www.fuprovi.org.co

www.navarra.es

Leyes y decretos consultados:

Ley 9 de 1989

Ley 3 de 1991

Ley 387 de 1997

Ley 388 de 1997

Ley 546 de 1999

Ley 617 de 2000

Ley 708 de 2001

Ley 962 de 2005

Ley 114 de 2006

Decreto 2620 de 2000

Decreto 951 de 2001

Decreto 724 de 2002

Decreto 2488 de 2002

Decreto 555 de 2003

Decreto 975 de 2004

Decreto 2060 de 2004

Decreto 2083 de 2004

Decreto 973 de 2005

Decreto 4427 de 2005

Decreto 2480 de 2005

Decreto 875 de 2006

Decreto 2299 de 2006

Decreto 3200 de 2006

