

CAPÍTULO 1

ACTIVIDAD ECONÓMICA, Y EL PROBLEMA LABORAL

La situación actual del mercado de trabajo es el resultado de un conjunto diverso de factores. El primero de ellos, y el más importante sin duda, es el impacto directo de la actividad económica sobre la demanda de mano de obra. Algunos de estos efectos están asociados a la crisis severa que ha enfrentado la economía colombiana en la primera mitad de la década de los ochenta. Otros, sin embargo, son de carácter más permanente, y están asociados a cambios de largo plazo en la estructura económica. Un segundo conjunto de factores se refiere a fuerzas que operan directamente sobre la oferta de mano de obra. Entre ellas conviene distinguir, en particular, el impacto de la transición demográfica y de los cambios en el nivel educativo de la población. El tercero incluye tres procesos que son el resultado simultáneo de fuerzas de oferta y demanda: el proceso de urbanización, la migración internacional y los cambios en la participación laboral. Un último conjunto de factores contempla los efectos de la legislación sobre la magnitud y características de los costos laborales.

La manifestación de estos problemas es diversa. El desempleo es, sin duda, la forma más visible como se evidencian los desajustes entre la oferta y la demanda de puestos de trabajo y el que más atención recibe en las discusiones públicas. No obstante, estos desequilibrios pueden manifestarse también en la composición del empleo y en el comportamiento de los ingresos laborales. En efecto, una de las manifestaciones de la incapacidad de la economía para generar empleos productivos, estables y bien remunerados es la proliferación de actividades marginales, que en muchos casos son meras formas de subempleo. Por otra parte, la debilidad de la demanda durante una crisis coyuntural no solo se manifiesta en un mayor desempleo de la mano de obra sino también en la proliferación de actividades

por cuenta propia, sujetas a fuertes disminuciones de los ingresos reales, en el aumento relativo de los trabajos temporales y del servicio doméstico y en múltiples formas que no se captan a través de las medidas globales de ocupación o desocupación. De esta manera, el análisis del desempleo no puede separarse del estudio de las formas de creación de nuevos puestos de trabajo y de la evolución de los ingresos laborales.

Este capítulo presenta una primera aproximación al tema del empleo, el desempleo y los ingresos laborales. En la primera sección se hace un análisis breve de la evolución de la actividad económica en las últimas décadas, que sirve de marco a las consideraciones posteriores. En la segunda se analizan los cambios en la oferta de mano de obra, algunos de ellos asociados también al impacto de factores de demanda, según vimos en el párrafo introductorio de este capítulo. Finalmente, en la tercera se hacen unas consideraciones preliminares sobre la evolución del empleo, el desempleo y los ingresos laborales en las últimas décadas.

I. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

A. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA

El proceso de desarrollo está siempre acompañado de cambios de gran importancia en la estructura de la actividad económica. La participación del sector primario (en particular de las actividades agropecuarias) en la producción global tiende a disminuir, al tiempo que aumenta aquella que proviene de actividades manufactureras y de algunos servicios. Este cambio estructural tiene tres fuentes diferentes: 1) los cambios en los patrones de consumo final a medida que aumenta el ingreso medio de la población; 2) los cambios tecnológicos que acompañan el proceso de desarrollo, que tienden a aumentar la utilización de maquinaria, insumos industriales y algunos servicios en los procesos productivos, y 3) los cambios en los patrones de comercio exterior que tienden a disminuir la importancia de exportaciones de origen primario y aumentar las transacciones externas de bienes manufacturados y de algunos servicios¹.

La magnitud de la transformación estructural en Colombia en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se evidencia en el Cuadro 1.1. Como se puede apreciar, la participación del sector agropecuario en el producto interno bruto ha disminuido sistemáticamente, de poco más del 40% en la segunda mitad

¹ Hollis B. Chenery, Sherman Robinson y Moshe Syrquin, *Industrialization and Growth: A Comparative Analysis*, en prensa, 1986, cap. 3.

de la década del cuarenta a poco menos del 23% en los últimos años. Simultáneamente ha aumentado la proporción de la actividad económica que tiene su origen en la industria manufacturera y en algunos servicios (comunicaciones, electricidad, gas y agua, servicios financieros, transporte y servicios del gobierno). En el primer caso, el aumento fue rápido en los años cuarenta y cincuenta y un poco más lento en las décadas posteriores; durante la crisis de comienzos de los años ochenta se presentó incluso una reversión parcial de la tendencia a la mayor participación de la industria en la actividad económica. El ascenso de los servicios ha sido, por el contrario, continuo a través de todo el período analizado.

CUADRO 1.1. COMPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1945-1984

(EN PESOS CONSTANTES DE 1975)

	1945- 1949	1950- 1954	1955- 1959	1960- 1964	1965- 1969	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984
	(PORCENTAJE)							
Sector agropecuario ^{a/}	40,5	33,6	31,3	28,9	26,6	23,9	23,4	22,5
Minería	2,8	3,2	3,2	3,1	3,0	2,3	1,4	1,4
Industria manufacturera	14,8	17,4	19,4	20,6	21,1	22,5	22,9	21,4
Construcción	3,4	2,8	3,4	2,9	3,2	3,6	3,3	3,6
Comunicaciones	0,5	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	1,0	1,5
Electricidad, gas y agua		0,3	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
Comercio	11,6	10,4	9,8	9,8	9,9	10,4	10,4	9,8
Servicios financieros		3,5	4,0	5,0	5,6	6,5	6,8	7,7
Transporte	4,9	6,6	6,9	6,9	6,9	7,3	7,9	8,1
Servicios del gobierno	6,1	7,3	6,9	7,1	7,0	7,2	7,3	8,2
Servicios personales	15,5	7,8	7,6	7,3	7,2	7,3	7,8	7,7
Alquileres de vivienda		6,7	6,7	7,3	8,0	7,5	7,0	7,0

a/ Incluye pesca, caza y silvicultura.

Fuentes: Cepal (cuentas nacionales, 1945-1950); Banco de la República (1950-1970) y DANE (1970-1984).

La comparación de los cambios en la estructura económica colombiana con los “patrones” que han seguido otros países en desarrollo puede ilustrar algunas peculiaridades de la transformación económica en nuestro país. En el Cuadro 1.2 se comparan las contribuciones de grandes sectores económicos al crecimiento de la producción agregada en Colombia con dos patrones internacionales: el típico de una nación pequeña exportadora de productos primarios y el de un país grande, que de acuerdo a las definiciones corrientes, corresponde a un país con más de veinte millones de habitantes en 1970. Aunque Colombia cumple este último criterio, su desarrollo ha sido más bien parecido al de un pequeño exportador primario.

De hecho, la contribución del sector primario al crecimiento económico en la posguerra es superior, y la participación de la industria manufacturera muy inferior a lo que indica uno y otro promedio internacional. El sector servicios, por su parte, ha contribuido al crecimiento colombiano más de lo que indica uno y otro patrón.

CUADRO 1.2. COMPARACIÓN DEL CRECIMIENTO COLOMBIANO CON LOS PATRONES TÍPICOS DE PAÍSES EN DESARROLLO
(CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB)

	PATRÓN COLOMBIANO			PATRÓN INTERNACIONAL ^{a/}	
	1945-1949 A 1970- 1974	1970-1974 A 1980- 1984	1945-1949 A 1980- 1984	PAÍS PEQUEÑO EXPORTADOR DE PRODUCTOS PRIMARIOS (PORCENTAJE)	PAÍS GRANDE
Sector primario	19,4	19,7	19,6	18,2	9,0
Industria manufacturera	25,5	19,4	22,9	36,5	44,7
Servicios y construcción	55,0	60,9	57,5	45,3	46,3

a/ Para un país con un ingreso por habitante de US\$280 a US\$560 (dólares en 1970).

Fuente: Colombia: cuentas nacionales (véase Cuadro 1.1).

Patrón internacional: Hollis B. Chenery, Sherman Robinson y Moshe Syrquin, *Industrialization and Growth: A Comparative Analysis*, en prensa, 1986, esp. Cap. 6.

Esta comparación simple resalta la importancia que ha tenido un sector agropecuario dinámico en el caso colombiano, pero también sirve para descartar aquellas versiones que critican el énfasis excesivo otorgado a la industrialización en nuestro país. Por el contrario, el análisis anterior muestra que la industria colombiana ha tenido un dinamismo relativo muy inferior al de otros países en desarrollo, tanto aquellos de orientación exportadora como los que han sustentado su crecimiento en el mercado interno. Al hacer un análisis más detallado de la estructura industrial, algunos estudios han mostrado que las industrias tradicionales (alimentos, bebidas, tabaco, textiles y confecciones) se han desarrollado normalmente; por el contrario, la mayoría de las otras ramas (en especial papel y sus productos, minerales no metálicos, metales básicos y metalmecánica), es decir, aquellas típicas de la segunda fase de industrialización, se rezagaron considerablemente con respecto a los patrones internacionales².

Las comparaciones internacionales indican que una parte importante de las diferencias de los patrones de cambio estructural de los países en desarrollo está asociada a diferentes regímenes de comercio exterior. En particular, se ha resaltado el efecto diferencial de los modelos de desarrollo jalonado por las exportaciones contra

² Juan José Echavarría, Carlos Caballero y Juan Luis Londoño, "El proceso colombiano de industrialización: algunas ideas sobre un viejo debate", *Coyuntura Económica*, septiembre de 1983.

aquellos países que han orientado su industrialización hacia el mercado interno. La diferencia no es, por supuesto, tan tajante como a veces se presenta. Por el contrario, muchos de los países de gran éxito exportador (Corea del Sur, Taiwán e Israel, entre otros) atravesaron una fase previa de sustitución de importaciones, que ofreció la base doméstica para la conquista de los mercados externos desde mediados de los años sesenta. Otros (*v. gr.*, Brasil) combinaron desde aquella época una estrategia activa de promoción de las exportaciones con viejas y nuevas políticas de sustitución de importaciones, e incluso países que adoptaron modelos mucho más centrados en las exportaciones (*v. gr.*, Corea del Sur) siguieron combinando dicha estrategia con la sustitución de importaciones en ramas nuevas de la industria³.

En las comparaciones internacionales, la política comercial de Colombia tuvo efectos relativamente “neutros” desde el punto de vista de la estructura productiva⁴ es decir, nuestro país evitó los sesgos asociados a las estrategias de “desarrollo hacia adentro” pero tampoco desarrolló los patrones de transformación de los países de “desarrollo hacia afuera”. Las industrias típicas de la segunda fase de la industrialización tuvieron un avance limitado, según vimos anteriormente. Por otra parte, ya desde comienzos de los años sesenta se inició un proceso de diversificación de las exportaciones, apoyado en la devaluación de 1957 (que, pese a sus erosiones cíclicas posteriores, elevó permanentemente la tasa de cambio real en relación con la primera década de la posguerra), los beneficios cambiarios para las exportaciones menores, establecidos por primera vez en 1948 y de nuevo en 1955, el Plan Vallejo, introducido en 1959, y los beneficios tributarios otorgados a estas exportaciones en 1960. A partir de 1967 se dio una nueva forma a estos incentivos, sustituyendo el beneficio tributario y cambiario por el Certificado de Abono Tributario (CAT), rediseñando el Plan Vallejo, creando el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo) y, ante todo, haciendo menos variables los incentivos a exportar mediante el mecanismo de la devaluación gradual. Gracias a estas innovaciones y el ambiente favorable de la economía mundial, las exportaciones menores crecieron rápidamente durante toda la década del sesenta y la primera mitad de los años setenta. La participación de productos diferentes al café, oro e hidrocarburos en las exportaciones totales aumentó del 7,0% en 1955-1959 al 12,2% en 1960-1964, 23,7% en 1965-1969 y 40,8% en 1970-1974. Conviene enfatizar que esta expansión exportadora no se basó en un desmonte de la estructura de protección arancelaria y sólo estuvo acompañada de una reducción gradual y parcial de los controles directos a las importaciones. Además, benefició tanto al crecimiento agrícola como industrial.

³ Chenery, *et. al.*, *op. cit.*, esp. caps. 6 y 7.

⁴ *Ibid.*, cap. 4.

De esta manera la complementariedad entre la estrategia de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, y entre el desarrollo agrícola e industrial, fue el hecho destacado durante estos años⁵.

La política económica adoptada desde mediados de los años setenta tuvo efectos favorables de largo plazo sobre el sector externo, en particular la modernización del sector cafetero, el diseño de una estrategia de exportación de carbón y la reversión de la dependencia creciente de combustibles importados. Estos efectos favorables jugarán sin duda alguna un papel central en el futuro económico del país. Sin embargo, la política cambiaria y de comercio exterior implementada durante los años de abundancia de divisas para compensar los efectos inflacionarios de la bonanza cafetera, y la nueva revaluación del tipo de cambio real a comienzos de los años ochenta, una vez pasada la bonanza, acompañada de una liberación adicional de importaciones, también tuvieron efectos desfavorables de largo plazo, al interrumpir el proceso de sustitución de importaciones y la diversificación de la base exportadora del país. En efecto, la revaluación del tipo de cambio, la liberación de las importaciones y la reducción de los incentivos directos a las exportaciones afectaron severamente la industria manufacturera productora de bienes intermedios y de capital y, en menor medida, las exportaciones de la industria tradicional y del sector agropecuario. La recesión internacional que se inició a mediados de los años setenta también afectó a estas últimas, tanto a través de menores precios para muchos productos de exportación de origen agropecuario como de la menor demanda directa de bienes manufacturados. La interrupción del cambio estructural en el sector externo jugó sin duda alguna un papel central en la magnitud de la crisis que atravesó la economía colombiana a comienzos de los años ochenta, cuando la reducción cíclica de los ingresos cafeteros encontró una industria competitiva con las importaciones enormemente debilitadas y una economía que carecía de nuevos sectores dinámicos de exportación.

La política externa desempeñó así un papel fundamental, tanto en el cambio de la estructura de comercio exterior y de producción en las tres primeras décadas de la posguerra, como en la interrupción de este cambio estructural desde mediados de los años setenta. Estos efectos de largo plazo de la política cambiaria y de comercio exterior son quizás más importantes que el impacto de más corto plazo del manejo de algunas de estas variables. Por lo demás, tal como se hará evidente en los capítulos 8 y 9 del presente informe, la reiniciación del proceso de cambio estructural en el frente externo jugará un papel clave en cualquier estrategia de desarrollo colombiano en los próximos años.

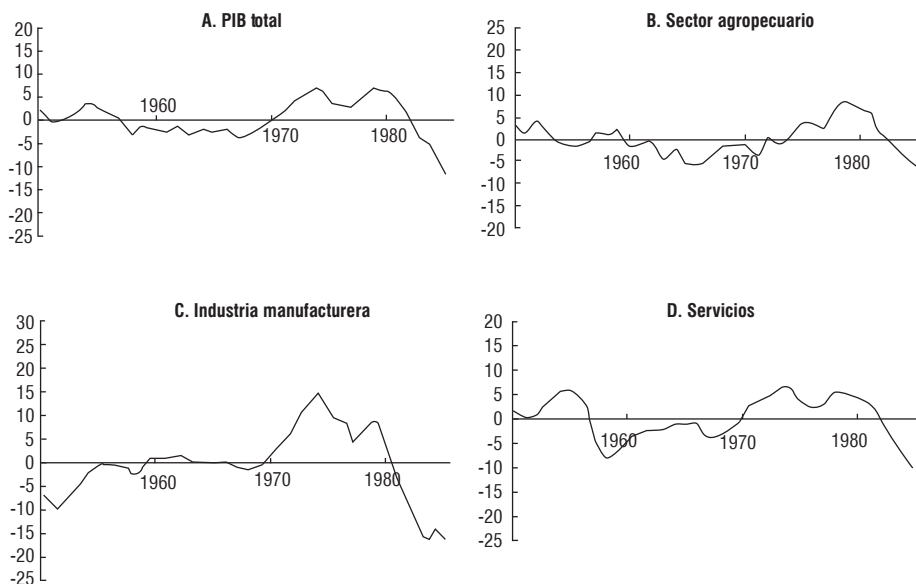
⁵ José Antonio Ocampo, “La política macroeconómica en el corto y el mediano plazo”, *Misión de Empleo*, 1986.

B. EL CICLO ECONÓMICO

Como ocurre en la mayoría de las economías de mercado, el crecimiento económico está sujeto a fluctuaciones marcadas en Colombia. Estas fluctuaciones desempeñan un papel central en la evolución del empleo, el desempleo y los ingresos laborales, según veremos a lo largo de este informe.

En el Gráfico 1.1 hemos utilizado una de las formas más comunes y simples de medir el ciclo económico: la desviación de la producción con respecto a su tendencia en un período determinado, en este caso 1950-1985. Una pendiente positiva de cualquiera de estas curvas indica que la producción creció durante una fase particular a un ritmo más rápido que el promedio del período en referencia. Por el contrario, un descenso no necesariamente significa que la producción disminuyó, sino más bien que el crecimiento fue más lento que en el período de comparación.

GRÁFICO 1.1. DESVIACIONES DEL PIB CON RESPECTO A SU TENDENCIA, 1950-1985



Fuente: Banco de la República (cuentas nacionales, 1950-1970) y el DANE (1970-1985).

Del análisis de este gráfico se pueden inferir varias conclusiones importantes sobre la naturaleza del ciclo económico en Colombia. En primer término, es evidente la estrecha relación que guarda la actividad económica con las fluctuaciones del sector externo, en especial del café. En efecto, las fases de más rápido crecimiento económico durante el período analizado han sido todos períodos de crecimiento de los ingresos de las exportaciones, ya sea como reflejo de un aumento en las cantidades exportadas o de los términos de intercambio internacionales. Por otra parte, si se exceptúan los primeros años de la bonanza cafetera de mediados de los años setenta, las fases de descenso de la actividad económica se han caracterizado por el crecimiento lento de los ingresos de las exportaciones. La política económica (el manejo cambiario y las políticas de comercio exterior, cafetero y fiscal, en particular) ha jugado también un papel importante en este proceso, ya sea amortiguando o, en algunos casos, acentuando el efecto del ciclo externo sobre la actividad doméstica. Las relaciones causales son, sin embargo, objeto de amplio debate entre los economistas y su análisis rebasa los propósitos de este capítulo. En la parte IV del informe se estudia el efecto de algunos de estos instrumentos sobre la actividad económica, detallando algunos lineamientos de política que pueden contribuir a mejorar la situación del empleo en los próximos años.

En segundo lugar, las fluctuaciones de la actividad económica se han hecho más pronunciadas en las dos últimas décadas. En efecto, a partir de 1967 es posible distinguir tres períodos. El primero, que abarca los años 1967 a 1974 fue el período de mayor crecimiento económico en la posguerra (6,5% anual según el Cuadro 1.3). El segundo, entre 1974 y 1979, cubre primero una fase de descenso del crecimiento económico, asociado a las recesiones de 1975 y 1977, y un auge posterior. Como un todo, la actividad económica se mantuvo a niveles relativamente altos durante estos años, aunque el crecimiento fue apenas similar al promedio histórico del país (5,0 %). La última fase abarca la fuerte recesión de la actividad económica que se inició en 1980 y se prolongó hasta 1985.

CUADRO 1.3. CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1950–1985

	TENDENCIA (PORCENTAJE)			
	1950-1985	1967-1974	1974-1979	1979-1985
PIB	4,9	6,5	5,0	2,2
Sector agropecuario	3,6	4,4	5,0	1,4
Manufacturero	5,7	8,3	4,6	1,4
Servicios	5,5	7,1	5,2	3,2

Fuentes: Banco de la República (cuentas nacionales, 1950-1970) y DANE (1970-1985).

En tercer lugar, las fluctuaciones no han sido idénticas en todos los sectores productivos. Las fluctuaciones de la industria manufacturera han sido mucho más marcadas que aquellas que han caracterizado al sector agropecuario y a los servicios. Además, mientras la industria ha tenido una larga fase de descenso desde mediados de los años setenta, solo interrumpida brevemente en 1978 y 1979, la agricultura experimentó un auge prolongado desde mediados de los años sesenta hasta finales de la década pasada. Este comportamiento dispar refleja claramente el impacto mayor que tuvo el cambio en las políticas de comercio exterior a mediados de los años setenta sobre la industria manufacturera que sobre el sector agropecuario; de hecho, aunque en este último caso se desaceleró el crecimiento de la agricultura no cafetera de exportación o aquella que competía con productos importados, la producción cafetera y de productos agropecuarios no comercializados internacionalmente experimentó un crecimiento mayor que su tendencia histórica. El sector servicios, por su parte, ha tenido un ciclo muy similar al de la producción nacional en su conjunto.

Por último, el Gráfico 1.1 muestra que la recesión de los años ochenta ha sido severa, general y mucho más prolongada que cualquier otra crisis de la posguerra. No obstante, la producción agregada ha continuado creciendo a un ritmo ligeramente superior al de la población (2,2% vs. 1,8% entre 1979 y 1985), en contraste con las disminuciones severas del PIB per cápita que han experimentado la mayoría de los países latinoamericanos, reflejando el manejo más prudente de la política económica y el endeudamiento externo en los años setenta en el caso colombiano. Este crecimiento ha dependido en gran medida del sector servicios, ya que la producción agropecuaria e industrial se ha expandido durante estos años a un ritmo inferior a la población del país.

II. LA OFERTA DE MANO DE OBRA

A. LOS FENÓMENOS DEMOGRÁFICOS

Colombia ha experimentado tres fenómenos demográficos diferentes en las últimas décadas. Según vimos en la introducción a este capítulo, dos de ellos, la urbanización y la migración de la población hacia el resto del mundo, pueden considerarse como el resultado conjunto de fuerzas de oferta y de demanda que operan sobre el mercado laboral. El tercero de ellos, la transición demográfica, aunque tiene profundas raíces sociales y económicas, ha operado con relativa independencia de los factores de demanda.

La urbanización ha sido rápida. En 1938 solo el 29,1% de la población del país vivía en zonas urbanas. Esta proporción ya venía aumentando lentamente desde fines del siglo XIX, y más rápidamente desde los años veinte. Su aceleración posterior fue, sin embargo, espectacular. En 1951 la población urbana era ya el 38,0% del total, en 1964 el 52,8%, en 1973 el 59,1% y en 1985 el 67,4%. La razón fundamental de este proceso fue el cambio en la estructura de la actividad económica, ya que los sectores de más rápido crecimiento se concentraron en las ciudades, especialmente en los grandes centros urbanos. Otros factores, entre ellos la tecnificación creciente de la agricultura, la violencia rural y los cambios en los patrones socioculturales de la población, aceleraron, sin embargo, este proceso.

La migración de la población colombiana hacia el resto del mundo fue un proceso muy limitado hasta mediados de la década del sesenta. A partir de entonces se generó, sin embargo, un flujo migratorio (legal e ilegal) de consideración, especialmente hacia Venezuela y los Estados Unidos, y, en menor medida, hacia Panamá, Ecuador y otros países. Para 1980, el volumen de colombianos y sus descendientes en el exterior era ya de unas 930.000, personas es decir, el equivalente al 3,5% de la población residente en el país en aquel momento; los estimativos existentes varían, sin embargo, en torno a esta cifra, abarcando desde un mínimo de 700.000 a cerca de 1,3 millones en dicho año. De la población en el exterior, 555.000 personas (El 60%) residían en Venezuela, 215.000 (23%) en los Estados Unidos y 160.000 (17%) en otros países. Sin embargo, gran parte de la población en el exterior estaba constituida por personas en edad de trabajar con tasas de actividad laboral superiores al promedio colombiano. De esta manera, la población en edad de trabajar en el exterior (900.000) equivalía al 5,1% de la población respectiva y aquella económicamente activa (585.000) al 6,3% de la fuerza de trabajo residente en el país. Aunque no existen estadísticas confiables sobre la magnitud del proceso migratorio con posterioridad a 1980, la información de tipo cualitativo existente indica que la migración hacia Venezuela ha sido mucho menos intensa que en los años sesenta y setenta, ya que la principal causa de migración hacia el vecino país, los diferenciales salariales, se desvaneció con las devaluaciones de 1983 y los años posteriores, al tiempo que aumentaron rápidamente las tasas de desocupación. Los incentivos a migrar hacia los Estados Unidos han aumentado al mismo tiempo, pero los flujos de mano de obra han estado limitados cada vez más por las reglamentaciones rígidas que ha venido imponiendo dicho país a la movilidad de la fuerza de trabajo. Aunque la población de origen colombiano en el exterior ha seguido aumentando, el efecto de la disminución en las tasas de emigración y el aumento del flujo de retorno de migrantes ha tenido un impacto significativo sobre el mercado de trabajo. Bajo el supuesto de que la tasa neta de migración entre 1983 y 1985 se redujo a una cuarta

parte, es posible estimar que la retención de emigrantes potenciales llegó a cerca de 220.000 personas en edad de trabajar, equivalentes al 9% del crecimiento de la población de 12 años o más en el país en este período⁶.

El crecimiento de la población total del país ya había comenzado a acelerarse en la primera mitad del siglo XX, debido posiblemente a un descenso de la mortalidad. En efecto, la tasa de crecimiento de la población entre 1912 y 1938 llegó al 2,1% y entre este último año y 1951 al 2,2%, ambas tasas superiores a aquellas típicas en el siglo pasado (1,5%). El descenso de la mortalidad, especialmente infantil y de la niñez, se aceleró en los años cincuenta. Para las niñas menores de 5 años, esta tasa descendió de 211 por 1.000 nacimientos en 1950 a 109 en 1970, y para los niños de las mismas edades de 234 a 120. Aunque dichas tasas han continuado disminuyendo con posterioridad, lo han hecho a ritmos mucho más modestos. Por otra parte, la tasa total de fecundidad (el número promedio de nacimientos que una mujer tiene al final de su período reproductivo) comenzó a disminuir rápidamente en los años setenta. Dicha tasa era de 7,04 en la primera mitad de los años sesenta y de 6,74% en 1968-1970 y disminuyó bruscamente a 3,59 en 1980⁷.

La conjunción de la evolución de las tasas de mortalidad y fecundidad produjo un crecimiento acelerado de la población entre 1951 y 1964 (3,2% anual según el Cuadro 1.4) y entre este último año y 1973 (3,0%), aunque algo moderada en este último caso por el impacto de la emigración internacional. El descenso posterior fue, sin embargo, rápido. Ya a comienzos de los años ochenta, la tasa de crecimiento de la población había descendido al 1,7%. El ritmo de expansión de la población en edad de trabajar ha seguido con el rezago esperado los cambios en las variables demográficas. De esta manera, durante el período intercensal 1951-1964 el ritmo de crecimiento de dicha población comenzó a acelerarse, pero sólo alcanzó su máximo nivel durante el período intercensal siguiente, 1964-1973, pese al efecto favorable de la migración internacional. El crecimiento de esta población continuó siendo muy rápido (3%) durante toda la década del setenta y sólo comenzó a descender a tasas más moderadas (2,5%) durante la primera mitad de los años ochenta.

⁶ Fernando Urrea, "Migración internacional", Misión de Empleo, 1986.

⁷ Carmen Elisa Flórez, Regina Méndez y Rafael Echeverri, "Caracterización de la transición demográfica en Colombia", Misión de Empleo, 1986.

CUADRO 1.4. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, 1938-1985
(PORCENTAJE)

AÑOS	POBLACIÓN URBANA		POBLACIÓN RURAL		POBLACIÓN NACIONAL	
	TOTAL	POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR ^{a/}	TOTAL	POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR ^{a/}	TOTAL	POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR ^{a/}
1938-1951	4,3	4,1	1,1	1,0	2,2	2,1
1951-1964	5,9	5,3	1,1	0,6	3,2	2,8
1964-1973	4,3	4,7	1,4	1,5	3,0	3,4
1973-1977	3,4	4,3	0,2	1,2	2,1	3,1
1977-1981	3,0	3,9	0,0	1,3	1,9	3,0
1981-1985	2,6	3,4	-0,1	0,8	1,7	2,5

a/ Población con 12 años o más.

Fuente: censos de población y estimaciones de la Misión de Empleo.

El efecto conjunto de la transición demográfica y de la urbanización fue dramático en los años cincuenta y sesenta, según lo indica el Cuadro 1.4. En efecto, la población urbana, que venía creciendo a un ritmo elevado entre 1938 y 1951 (4,3% anual), se incrementó a una tasa espectacular entre 1951 y 1964 (5,9%), multiplicándose por algo más de dos en estos trece años. Entre 1964 y 1973 el crecimiento urbano retornó a un 4,3% anual y sólo comenzó a mostrar reducciones significativas en los años posteriores, hasta alcanzar 2,6% en los primeros años de la década actual. La población en edad de trabajar en las zonas urbanas siguió creciendo, sin embargo, a tasas muy rápidas, aunque decrecientes, durante toda la década del setenta y comienzos de los años ochenta. Todavía entre 1981 y 1985, el crecimiento de la población en edad de trabajar en las zonas urbanas fue del 3,4% anual. De hecho, según veremos en el capítulo 8 de este informe, sólo en la década del noventa se comenzará a reflejar plenamente la transición demográfica en ritmos modestos de crecimiento de la población urbana en edad de trabajar.

B. EL IMPACTO DE LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA

Simultáneamente con la explosión demográfica de los años cincuenta se inició una verdadera revolución educativa en el país, cuyo impacto sobre el mercado laboral ha sido igualmente notorio. Más aún, a diferencia del efecto de la transición demográfica sobre la oferta laboral, que ya se encuentra en su fase de descenso, el impacto de la educación no se ha manifestado plenamente y puede acrecentarse en las próximas décadas.

La magnitud de la transformación del sistema educativo se evidencia en el Cuadro 1.5. Como se puede apreciar, hasta 1950 la expansión de la matrícula primaria y media fue apenas ligeramente superior a la de la población del país. A partir de este año se inició una verdadera explosión del sistema escolar en todos sus niveles. En las dos décadas siguientes, la matrícula primaria se multiplicó por cuatro, la secundaria por diez y la universitaria por cerca de nueve. El descenso posterior en el ritmo de crecimiento de la matrícula se manifestó primero en la educación primaria (incluso se comenzó a experimentar un descenso absoluto desde mediados de los años setenta) y posteriormente en la secundaria. En el caso de la educación superior, el crecimiento también disminuyó apreciablemente desde comienzos de los años ochenta, aunque ha continuado siendo relativamente alto.

CUADRO 1.5. CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA ESCOLAR, 1935–1983

AÑOS	PRIMARIA		MEDIA ^{a/}		SUPERIOR ^{b/}	
	MILES DE PERSONAS	CRECIMIENTO ANUAL (PORCENTAJE)	MILES DE PERSONAS	CRECIMIENTO ANUAL (PORCENTAJE)	MILES DE PERSONAS	CRECIMIENTO ANUAL (PORCENTAJE)
1935	546,7	–	51,6	3,5		
1940	606,0	2,1	61,7	3,6	3,0	
1950	808,5	2,9	79,6	2,6	10,6	13,5
1960	1.690,4	7,7	229,7	11,2	22,7	7,9
1970	3.286,1	6,9	791,8	13,2	92,1	15,0
1980	4.102,2	2,2	1.674,3	7,8	303,1	12,7
1983	3.749,9	-2,9	1.816,6	2,8	356,0	5,5

a/ Bachillerato académico, pedagógico, industrial, comercial, agropecuario y promoción social.

b/ La evolución de la matrícula en los años treinta tiene fluctuaciones que no parecen razonables.

Fuente: DANE, *50 años de estadísticas educativas*, Bogotá, 1985.

El impacto de la mayor escolaridad sobre el mercado de trabajo se evidencia en los cuadros 1.6 y 1.7. Como se puede apreciar, todavía en 1951 más del 40% de la fuerza laboral del país no tenía ninguna educación. A partir de entonces, los trabajadores sin educación han disminuido en términos absolutos y su participación en la fuerza laboral ha caído rápidamente; ya en 1978 estos trabajadores eran solo un 16% de la fuerza laboral del país y en 1984 apenas el 3% de la población económicamente activa en las cuatro grandes ciudades. El impacto de la expansión escolar se ha dado en dos fases diferentes. En una primera, que abarca la década del cincuenta y la primera mitad de los años sesenta, el efecto más notorio fue la expansión de la educación primaria: 96% de los nuevos trabajadores en el período intercensal 1951-1964 tenían alguna educación de este tipo. Desde mediados de la década del sesenta, el efecto de la expansión de la educación secundaria y universitaria se ha

hecho cada vez más notorio. Para el país en su conjunto, más del 60% de los nuevos trabajadores en el período 1964-1978 tenían al menos alguna educación secundaria. Esta proporción se elevó a más del 80% en las cuatro grandes ciudades entre 1976 y 1984. De hecho, ya en este último año el 45% de los trabajadores tenía alguna educación secundaria y el 16% había cursado o estaba cursando estudios superiores. Algunas investigaciones recientes indican que, en lo que resta de la década, la totalidad de los nuevos trabajadores en los cuatro grandes centros urbanos tendrá al menos alguna educación secundaria⁸.

CUADRO 1.6. CAMBIOS EN LA FUERZA LABORAL SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 1951-1978 (PORCENTAJE)

	COMPOSICIÓN				COMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA FUERZA LABORAL	
	1951	1964	1970-1973	1978	1951-1964	1964-1978
Sin educación ¹	42,3	28,9	19,6	16,3	-13,6	-5,8
Primaria	49,7	60,6	59,8	54,8	95,6	44,8
Media	7,0	9,1	18,0	24,1	15,8	50,3
Superior	1,0	1,3	2,6	4,7	2,3	10,6

¹ Incluye "otros".

Fuente: François Bourguignon, *The Labor Market in Colombia: An Overview of its Evolution over the Past Three Decades*, Banco Mundial, 1986, Cuadro 5.

CUADRO 1.7. CAMBIOS EN LA FUERZA LABORAL EN LAS CUATRO GRANDES CIUDADES SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 1976-1984 (PORCENTAJE)

	COMPOSICIÓN			COMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA FUERZA LABORAL
	1976	1980	1984	1976-1984
Sin educación	4,5	3,9	3,4	1,4
Primaria	45,7	40,4	36,0	18,3
Media	38,3	41,0	44,8	56,6
Superior	11,6	14,7	15,8	23,7

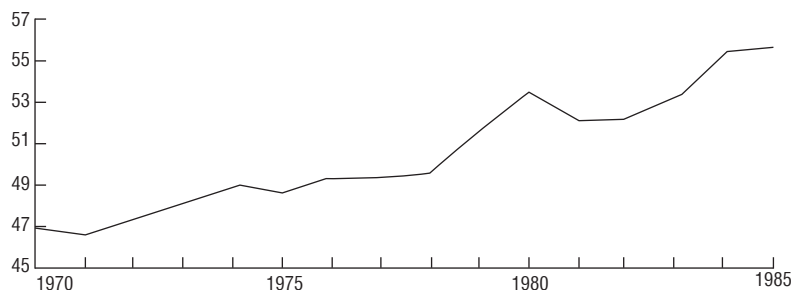
Fuente: estimativos de la Misión de Empleo con base en las encuestas de hogares del DANE, promedios anuales.

⁸ Instituto SER y Fedesarrollo, "Modelo de simulación del mercado de trabajo de los jóvenes", Informe de investigación, 1986.

C. LAS GRANDES TENDENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL

Desde 1950, la participación laboral ha experimentado tres fases diferentes. Entre comienzos de los años cincuenta y mediados de la década del sesenta, una proporción cada vez menor de la población en edad de trabajar se incorporó al mercado de trabajo. La tasa de participación global (es decir, expresada en relación a la población de 12 años o más) en las zonas urbanas disminuyó del 50,3% en 1951 a 46,1% en 1964, de acuerdo con los censos de población de dichos años. Este descenso se interrumpió durante la segunda mitad de la década del sesenta. Sin embargo, como la población en edad de trabajar comenzó a crecer a un ritmo superior al de la población total desde aquella época, la fuerza de trabajo siguió esta tendencia. Desde comienzos de los años setenta, la participación laboral urbana experimentó un ascenso continuo, aunque en forma relativamente escalonada: aumento entre 1971 y 1974, estancamiento relativo hasta 1978, nuevo incremento entre este año y 1980, reducción y recuperación entre 1980 y 1983, aumento en 1984 y estancamiento en 1985 (Gráfico 1.2).

GRÁFICO 1.2. TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN (SECTOR URBANO)



Nota: promedios anuales de los datos disponibles para cada año.

Fuente: encuestas de hogares del DANE, 1970-974: Sector urbano total; 1975-1985: siete ciudades.

Las variables que subyacen detrás de estas tendencias son diversas. En el capítulo 3 veremos que existen dos teorías complementarias de la evolución de la participación laboral. La primera de ellas enfatiza los cambios sociodemográficos de la población, especialmente las alteraciones, de la estructura etárea, los efectos del sistema educativo y el comportamiento laboral femenino, asociados a su vez a transformaciones de las estructuras familiares. La segunda resalta, por el contrario, los incentivos que generan las oportunidades de empleo para activar o desactivar la participación de algunos sectores de la población (las mujeres y los grupos masculinos jóvenes y de mayor edad) que actúan como “reservas” laborales. Mientras la primera de estas teorías explica las tendencias de largo plazo

de la participación laboral, la segunda puede ayudar a explicar mucho mejor sus fluctuaciones en períodos más cortos.

De acuerdo con estas teorías, al menos cuatro factores pueden ayudar a explicar el descenso de la participación hasta mediados de los años sesenta: el rejuvenecimiento de la población en la primera fase de la transición demográfica, la creciente retención generada por un sistema educativo en expansión, la mayor carga familiar para las mujeres generada por un mayor número de hijos sobrevivientes y las escasas oportunidades existentes en el mercado laboral. Después de un período de transición que, según hemos visto, fue de poco menos de una década, cada uno de estos factores comenzó a operar en el sentido contrario. En efecto la población nacida en la época de la explosión demográfica comenzó a entrar en las etapas de mayor actividad del ciclo laboral, la retención escolar a operar cada vez con menor fuerza, el tamaño y otras características de la estructura familiar a transformarse rápidamente y, hasta 1980, la economía ofreció buenas oportunidades de empleo. La mayoría de estos procesos continuarán operando en los próximos años. De esta manera, según veremos en el capítulo 8, la participación laboral seguirá aumentando, aunque a ritmos cada vez menores.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EMPLEO, DESEMPLEO E INGRESOS LABORALES

A. TENDENCIAS GLOBALES DEL EMPLEO Y EL DESEMPLEO

La medida que se utiliza más comúnmente para analizar la situación general del mercado de trabajo es la tasa de desempleo, es decir, la relación entre el número de personas que buscan activamente ocupación y no la encuentran y aquellos que participan en el mercado de trabajo en un momento determinado. Según vimos en la introducción a este capítulo, esta medida, aunque ciertamente válida, solo capta en parte los desequilibrios existentes en el mercado de trabajo. Para tener una visión completa de la situación laboral es necesario combinar esta medida con la observación de otras variables: el crecimiento del empleo o, alternativamente, la relación entre el empleo y la población total o en edad de trabajar, la composición del empleo y los ingresos de diferentes grupos de trabajadores.

Infelizmente, los indicadores existentes sobre la evolución global del empleo y el desempleo no permiten hacer observaciones precisas sobre el conjunto de estas variables, excepto para los principales centros urbanos en los diez últimos años. En el caso del sector rural, los estimativos existentes están basados en su totalidad en datos demográficos, en observaciones aisladas y de calidad variable sobre ocupación y participación laboral, o en inferencias indirectas basadas en la evolución de

la producción para diferentes actividades. En el capítulo 2 se analizarán los datos existentes, tratando de derivar algunas conclusiones sobre las tendencias del empleo en el campo. En el caso del sector urbano, las estadísticas existentes no tienen la misma confiabilidad antes y después de 1976. Con antelación a dicho año, las encuestas de hogares no se realizaban con la misma metodología, periodicidad, ni en un grupo constante de ciudades. Los datos de este período están basados así en la información que suministran los censos de población, en los datos para Bogotá recopilados entre 1963 y 1969 por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes y en las encuestas de hogares del DANE realizadas irregularmente entre 1970 y 1975. Sólo en 1976 el DANE comenzó a realizar encuestas trimestrales en las cuatro principales ciudades y semestralmente en tres ciudades intermedias; la cobertura de estas encuestas se amplió considerablemente a comienzos de los años ochenta. De esta manera, las consideraciones sobre la situación del mercado de trabajo antes y después de dicho año no son estrictamente comparables. En los capítulos 3 y 4 se utilizará extensamente la rica información de las encuestas de hogares de las cuatro grandes ciudades para analizar con detalle la evolución y características de mercado de trabajo urbano en la última década. En esta sección se harán consideraciones mucho más preliminares con base en la información fragmentaria que existe para un período más largo de tiempo.

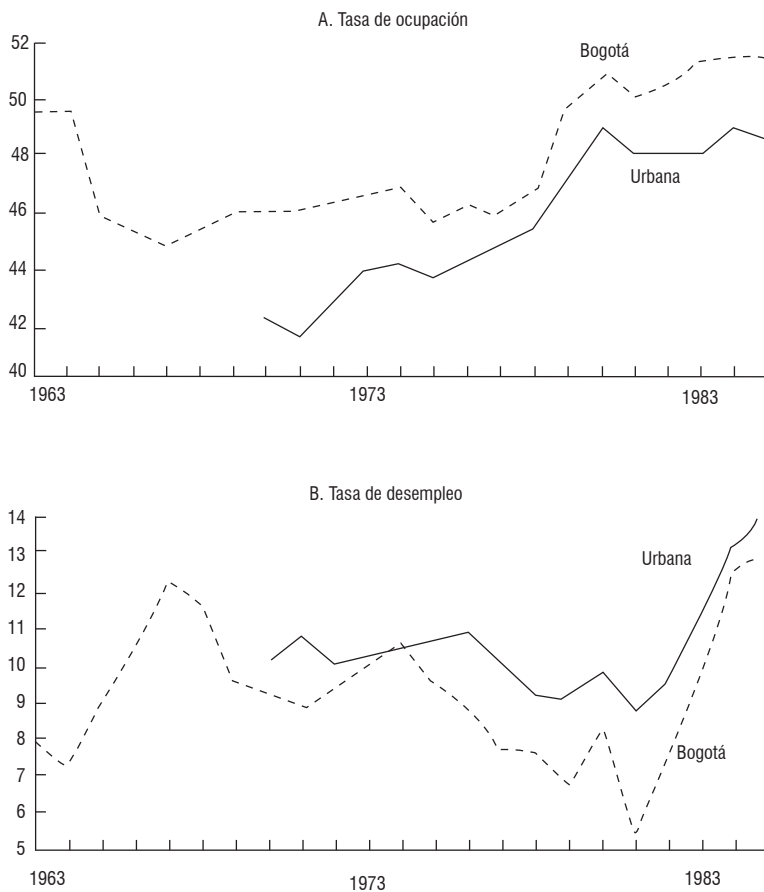
La información existente permite diferenciar dos etapas claramente distintas del comportamiento del mercado laboral en las últimas décadas. En el primer período, que abarca desde mediados de los años cincuenta hasta mediados de la década del setenta, la característica central fue el desequilibrio *estructural* entre el rápido crecimiento de la población en edad de trabajar en las zonas urbanas y la capacidad de generación de empleo. A largo plazo, la población en edad productiva ocupada (o tasa de ocupación, según la denominaremos aquí) mostró un descenso y la tasa de desempleo urbano, un aumento considerable. Dentro de esta tendencia es posible observar, sin embargo, un ciclo asociado a la evolución de la actividad económica: un deterioro marcado entre comienzos de los años sesenta y 1967 y una recuperación de los indicadores de empleo y desempleo durante los años de auge económico que terminaron en 1974.

De acuerdo con los indicadores globales disponibles para el sector urbano, la tasa de ocupación disminuyó del 48,5% en 1951 (y un nivel quizás no muy diferente a comienzos de los años sesenta) a 43,0% en 1964 y 40,4% en 1967⁹. La recuperación posterior llevó este nivel a 44,1% en 1974 (véase el Gráfico 1.3). En el caso de Bogotá, para el cual existe información más detallada, la tasa de

⁹ Los dos primeros datos están estimados con base en los censos de población de 1951 y 1964. Para los supuestos del dato de 1967, véanse las notas del Cuadro 1.8.

empleo descendió de poco más del 49% en 1963-1964 a 44,6% en 1967 y luego aumentó a 46,7% en 1974, un nivel inferior a aquel que prevalecía a comienzos de la década del sesenta. Como se puede apreciar en el Cuadro 1.8, la aceleración en el crecimiento del empleo fue notoria a partir de 1967, tanto en Bogotá como en el conjunto del sector urbano.

GRÁFICO 1. 3. TASAS DE OCUPACIÓN Y DESEMPLEO



Fuente: para el sector urbano véase Gráfico 1.2; Bogotá 1963-69: encuestas de hogares del CEDE; 1970-1985: encuestas de hogares del DANE (se excluyen datos de 1970 y 1972 que generan fluctuaciones fuertes de las tendencias).

CUADRO 1.8. POBLACIÓN URBANA OCUPADA Y DESEMPLEADA

AÑOS	POBLACIÓN OCUPADA				POBLACIÓN DESEMPLEADA			
	SECTOR URBANO		BOGOTÁ		SECTOR URBANO		BOGOTÁ	
	MILES DE PERSONAS	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILES DE PERSONAS	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILES DE PERSONAS	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILES DE PERSONAS	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)
1964	2.500	-	531	-	182	-	41	-
1967	2.727	2,9	610	4,7	383	28,0	85	27,8
1974	4.065	5,9	1.042	7,9	472	3,0	122	5,4
1980	5.735	5,9	1.454	5,7	617	4,6	126	0,6
1985	6.734	3,3	1.746	3,7	1.087	12,0	256	15,2

Nota: estimaciones basadas en datos de la población en edad de trabajar y en las tasas de ocupación y desempleo (véase sobre estas últimas el Gráfico 1.2). Para el sector urbano en 1964 se tomaron las tasas del censo del mismo año; en 1967 se tomó el dato de desempleo estimado por Álvaro Reyes *et al.* "Tendencias del empleo y la distribución del Ingreso", Misión de Empleo, 1986, y se supuso que la tasa de participación permaneció constante entre 1964 y 1967.

La tasa de desocupación era baja en 1951 (5,1% de acuerdo con los estimativos de Reyes)¹⁰ y continuaba siendo moderada en 1964 (6,8% de acuerdo con el censo de población de dicho año). A comienzos de la década del setenta, por el contrario, en pleno auge de la actividad económica, se estabilizó entre un 10% y un 11%. Las estadísticas de Bogotá indican que la tasa de desempleo aumentó rápidamente entre 1964 y 1967 y descendió posteriormente a niveles que, sin embargo, eran elevados con respecto a los que prevalecieron hasta la primera mitad de la década del sesenta. En números absolutos, la población desempleada se duplicó entre 1964 y 1967 y luego siguió aumentando a ritmos moderados, a pesar del crecimiento notable de la actividad económica y del empleo.

Desde mediados de los años setenta, la característica central del mercado de trabajo ha sido su gran sensibilidad a las fluctuaciones de la actividad productiva. Tanto la evolución de la tasa de ocupación como de desempleo muestran una alta correlación con el ciclo económico durante estos años: aumento de la tasa de ocupación y descenso de la tasa de desempleo entre 1974 y 1980, y estancamiento de la primera y aumento dramático de la segunda durante el período recesivo de comienzos de la década del ochenta (Gráfico 1.3). Las cifras absolutas también reflejan claramente el ciclo económico (Cuadro 1.8). Entre 1974 y 1980, el ritmo de aumento del empleo fue rápido (5,9% anual), similar al del período de crecimiento económico que terminó en el primero de estos años. A partir de 1980, por el contrario, la tasa de crecimiento de los nuevos puestos de trabajo se redujo a

¹⁰ Álvaro Reyes, *et al.*, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", Misión de Empleo, 1986.

solo 3,3%. Durante el primero de estos períodos, el contingente de desempleados en las zonas urbanas aumentó en cerca de 25.000 personas por año. Entre 1980 y 1985 esta cifra se incrementó a cerca de 100.000 anuales. De esta manera, para 1985 cerca de los 1,1 millones de personas se encontraban sin trabajo en las ciudades colombianas.

Pese a la evolución favorable del mercado laboral en la segunda mitad de los años setenta, la tasa de desempleo permaneció a niveles altos (8% o más) en los períodos de mayor auge de la actividad económica. Según veremos en el capítulo 4, este hecho evidencia la permanencia de un factor “estructural” en el desempleo colombiano. A diferencia de lo que acontecía a fines de la década del sesenta o en la primera mitad de los años setenta, sin embargo, las altísimas tasas de desocupación de los últimos años no pueden ser atribuidas a este factor, sino al elemento específicamente coyuntural generado por la fuerte recesión que ha experimentado la economía colombiana desde 1980.

B. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO

Los cambios en la estructura del empleo han estado asociados tanto a los efectos de largo plazo de los reajustes de la actividad económica como, en los últimos años, al impacto de la recesión. El Cuadro 1.9 ilustra ambos desarrollos. Como se puede apreciar, la disminución en la participación del sector primario en el producto interno bruto se ha reflejado en un descenso secular de las actividades agropecuarias y mineras en la generación de empleo: de más del 60% o en 1938 a una tercera parte en 1984. Si se exceptúa el servicio doméstico, que tuvo también un descenso marcado entre 1964 y 1980, todas las actividades urbanas han aumentado a largo plazo su participación en la generación de empleo en el país. No obstante, el aumento más notorio se ha producido en el comercio y en los servicios no domésticos (estatales, financieros, servicios a las empresas, profesionales liberales, etc.). De esta manera, la transformación de la estructura productiva en la posguerra produjo una transferencia masiva de mano de obra, especialmente en las actividades agropecuarias hacia los servicios urbanos. A largo plazo, el sector agropecuario y la industria manufacturera generaron cada uno una quinta parte de los nuevos empleos en el país, tanto el comercio como los servicios no domésticos, una cuarta parte adicional y la construcción y el sector transporte y comunicaciones, un 5% en cada caso. Estos cálculos son meramente ilustrativos, ya que las estadísticas existentes ofrecen dificultades para hacer comparaciones precisas en un período tan extenso de tiempo.

CUADRO 1.9. COMPOSICIÓN DEL EMPLEO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1938-1984
(PORCENTAJE)

	COMPOSICIÓN						PARTICIPACIÓN EN LA CREACIÓN DE EMPLEO		
	1938	1951	1964	1974	1980	1984	1938-1980	1951-1980	1980-1984
Sector agropecuario	59,2	55,9	49,0	41,9	34,8	32,7	20,7	18,2	11,8
Minería	2,3	1,7	1,6	0,8	0,9	1,1	0,1	0,3	3,0
Industria manufacturera	14,1	12,7	13,2	14,3	17,5	16,4	19,5	21,3	4,8
Construcción	2,8	3,7	4,5	4,7	4,6	5,0	5,7	5,4	8,7
Electricidad, gas y agua	0,2	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Comercio	5,7	5,6	8,9	12,6	16,5	17,8	22,7	25,0	30,7
Transporte y comunicaciones	2,0	3,6	3,9	4,1	4,4	4,5	5,7	5,0	6,1
Otros servicios	13,5	16,5	18,7	21,1	20,9	22,1	25,1	24,3	34,6
Doméstico	8,6	-	9,9	5,9	3,3	3,5	0,3	-	5,3
No doméstico	5,0	-	8,8	15,2	17,6	18,6	24,0	-	29,3

Fuentes: censos de población, 1974 a 1980: el total del empleo y el del sector agropecuario están tomadas de Reyes, *op. cit.* La composición del empleo no agropecuario en 1974 corresponde a la del censo de población de 1973 (en el caso del servicio doméstico se tomó, sin embargo, el dato original del censo, que no parece subestimado); la de 1980 y 1984 está estimada con base en la *Encuesta nacional de hogares*, etapa 19, y en la evolución del empleo en las cuatro grandes ciudades entre 1978 y 1984. Para los cálculos de los porcentajes que se presentan aquí se excluyen en todos los casos las actividades mal especificadas.

De acuerdo con diversos análisis teóricos, gran parte de esta transferencia masiva de mano de obra hacia actividades urbanas se puede explicar, no solo por la transformación de la estructura económica, sino también por la existencia al comienzo del proceso de industrialización, de grandes contingentes de trabajadores rurales que se encontraban en condiciones de subempleo. La transformación estructural y la migración hacia las ciudades que acompañó este proceso redujo gradualmente estos excedentes de mano de obra. Sin embargo, las ciudades fueron incapaces de absorber productivamente gran parte de este flujo migratorio. De esta manera, se generaron excedentes crecientes de mano de obra en las ciudades y proliferaron las ocupaciones marginales y mal remuneradas, especialmente en el comercio, pero también en otros sectores urbanos.

El término “sector informal” ha venido siendo utilizado desde hace algún tiempo para referirse a este tipo de actividades urbanas. Según veremos en el capítulo 3 de este informe, este sector genera más de la mitad del empleo urbano en el país y tiene una presencia relativamente mayor en las ciudades pequeñas e intermedias que en los grandes centros urbanos. No obstante, bajo este nombre

se han venido a identificar tanto las formas de subempleo o desempleo disfrazado a las cuales nos hemos referido, como pequeños negocios con gran viabilidad económica. El alcance de este tipo de actividades y el contingente todavía significativo de trabajadores rurales le confiere una gran flexibilidad al mercado de trabajo, que tiende a subestimarse cuando el análisis se concentra en el segmento muy reducido del empleo “formal”, que genera menos del 30% del total de puestos de trabajo en el país. Además indica que el “problema del empleo” no se reduce a la necesidad de disminuir los niveles excesivamente altos de desocupación de los últimos años, sino también de reducir paulatinamente estas formas mucho más estructurales de desequilibrio entre las expectativas de ocupación e ingresos de la población y las ofertas limitadas de puestos de trabajo que genera la economía.

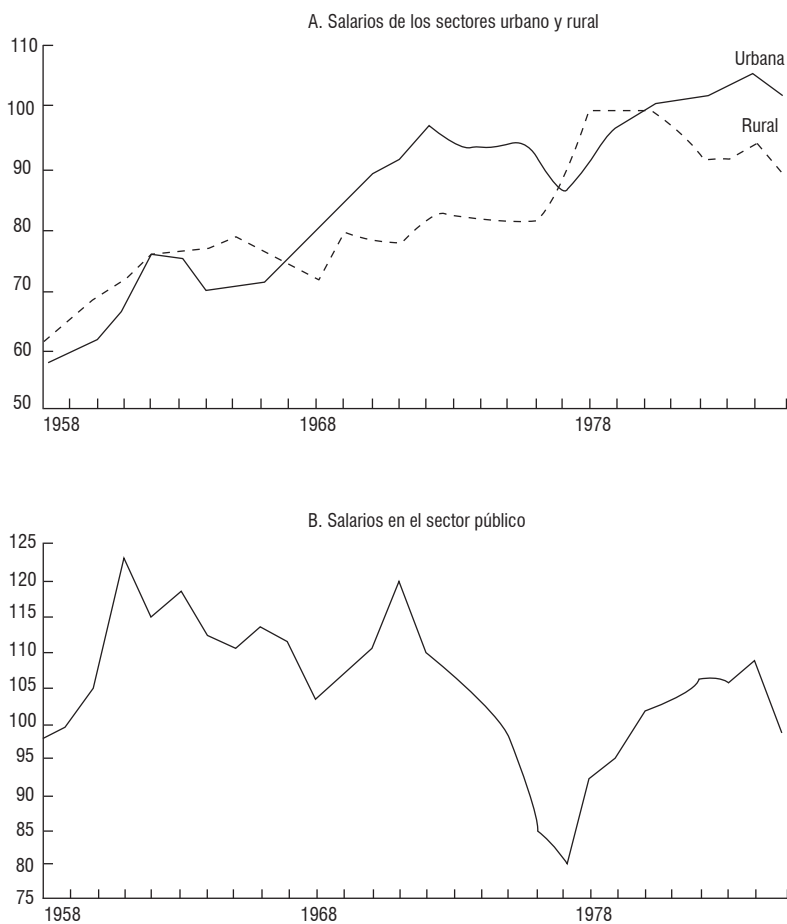
En los años de recesión de comienzos de la década del ochenta, la estructura de generación de empleo experimentó cambios sustanciales. En efecto, según se aprecia en el Cuadro 1.9, la capacidad de creación de nuevos puestos de trabajo de la industria manufacturera se derrumbó como consecuencia de la crisis; la gran industria experimentó incluso una contracción absoluta del empleo, que fue amortiguada por el comportamiento más favorable de la pequeña industria y el autoempleo. El sector agropecuario, por otra parte, ha venido reduciendo en forma más permanente la capacidad de generación de puestos de trabajo; la recesión que ha experimentado este sector de la economía se ha reflejado, además, en el comportamiento de los salarios reales en las zonas rurales, según veremos más adelante. De esta manera, la creación de nuevas ocupaciones ha pasado a depender en mucha mayor proporción que en el pasado del sector servicios, incluyendo al servicio doméstico, cuya disminución sistemática entre 1964 y 1980 se invirtió durante los años de la crisis. De hecho, el sector servicios ha generado entre 1980 y 1984 más del 70% de los nuevos puestos de trabajo del país y el 80% de aquellos que se concentran en zonas urbanas. Este hace parte de otros cambios significativos en la estructura del empleo durante los años de la recesión que incluyen el aumento relativo de las ocupaciones por cuenta propia y de los trabajos temporales y los reajustes en los ingresos relativos de diferentes tipos de ocupaciones, según veremos en la parte II de este informe.

C. LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS LABORALES EN LAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS

Las estadísticas disponibles para analizar la evolución de los ingresos laborales en un período largo de tiempo no son muy abundantes. El Gráfico 1.4 reproduce la evolución del salario real promedio desde 1958 para tres tipos de trabajadores: un jornalero rural, un trabajador del sector privado y un empleado público. Esta

información se complementa en los cuadros 1.10 y 1.11 con algunos datos sobre la evolución de la distribución del ingreso y de la pobreza urbana desde mediados de la década del sesenta.

GRÁFICO 1.4. SALARIOS REALES PROMEDIO, 1958-1985
(INCLUYE PRESTACIONES SOCIALES, 1980=100)



Fuente: estimativos de la Misión de Empleo con base en datos de Reyes. *op.cit.*

Según se refleja en el Gráfico 1.4, la evolución de los salarios de los tres grupos de trabajadores mencionados ha sido muy diferente en el último cuarto de siglo. Los salarios medios de los trabajadores del sector público se han mantenido relativamente estancados a largo plazo, incluso con una ligera tendencia al deterioro. Por el contrario, los salarios promedios del sector privado en zonas urbanas y rurales han experimentado a largo plazo un incremento visible. Este aumento ha sido mayor en el caso de los salarios urbanos, que han crecido a largo plazo a un ritmo del 2% anual, similar al de la productividad media de la mano de obra en la economía. Los salarios rurales han crecido a un ritmo inferior en el mismo período (1,3% anual). La mayor parte de la ampliación de la brecha entre los ingresos urbanos y rurales se produjo, sin embargo, entre fines de los años cincuenta y comienzos de los setenta. Entre 1972 y 1985 el salario rural ha aumentado un poco más que el urbano; la diferencia no es, sin embargo, tan significativa como para que no pueda atribuirse a errores de medición.

Los ciclos de los salarios urbanos y rurales han sido totalmente diferentes, generando variaciones en los ingresos relativos de distintos tipos de trabajadores particularmente en los últimos quince años. Los salarios urbanos han sido muy sensibles a la aceleración de la inflación. Entre comienzos de los años setenta y 1977 los ingresos laborales urbanos experimentaron, así, una contracción severa que fue particularmente dramática en el sector público. El rápido crecimiento de los salarios entre dicho año y 1984 fue, en gran medida, una recuperación de las pérdidas de ingresos reales durante los años de aceleración de la inflación. Además, según veremos en el capítulo 3 de este informe, este crecimiento también puede atribuirse al aumento en la educación y experiencia media de la fuerza de trabajo —es decir, a los factores típicamente asociados al “capital humano”— que aumentaron rápidamente durante estos años. En el caso del sector público, los niveles alcanzados en 1984 eran apenas similares a los de fines de los años sesenta y comienzos de los setenta. En el sector privado urbano, la recuperación fue mayor, pero el salario sólo alcanzó a superar en dicho año en 8% al nivel de 1972; con la aceleración de la inflación este incremento se borró casi totalmente en 1985, de tal forma que los salarios urbanos promedio del sector privado no son en la actualidad significativamente superiores a los de comienzos de la década del setenta; si se ajustan por “capital humano”, los ingresos reales son ciertamente inferiores a los que prevalecían hace quince años.

El comportamiento de los salarios rurales ha sido muy diferente. Después de un crecimiento notorio entre 1958 y 1962, los salarios permanecieron virtualmente estancados hasta 1976. En la última década han tenido un comportamiento determinado esencialmente por el ciclo del sector agrícola: un crecimiento muy rápido entre 1976 y 1978, durante los años más agudos de la bonanza cafetera, seguido por un estancamiento en los dos años posteriores y una caída en

la primera mitad de los años ochenta. Las variaciones cíclicas radicalmente diferentes de los salarios urbanos y rurales desde comienzos de la década del setenta generaron cambios notorios en los salarios relativos durante estos años. El rezago considerable de los salarios urbanos a comienzos de la década del setenta, durante el período de aceleración de la inflación, conjuntamente con el efecto de la bonanza cafetera sobre los salarios rurales, generó una disminución rápida de la brecha de ingresos entre el campo y la ciudad. Los acontecimientos posteriores han ampliado nuevamente la brecha, de tal forma que la situación actual de salarios relativos entre el campo y la ciudad no es muy diferente a la que prevalecía a comienzos de la década del setenta.

Los datos disponibles sobre distribución del ingreso en Colombia antes de la década del sesenta son aproximaciones basadas en información indirecta de uno u otro origen. El análisis de estas cifras sugiere, sin embargo, que la distribución se deterioró en las dos o tres décadas anteriores a 1964 y que para ese entonces era muy inequitativa, particularmente en el sector rural¹¹. A partir de entonces, las encuestas de hogares más o menos periódicas que han realizado el DANE y otras entidades permiten disponer de un número mucho mayor de estimaciones de la distribución del ingreso, especialmente en zonas urbanas. Las cifras correspondientes no admiten, sin embargo, comparaciones precisas ya que (al menos hasta 1976) las encuestas disponibles tenían coberturas y metodologías diversas, que conducían a subestimaciones variables de los ingresos urbanos en el país. El Cuadro 1.10 presenta, sin embargo, una comparación de los estimativos existentes desde 1964. Los cálculos se dividen en dos grupos principales, de acuerdo a si se refieren a distribuciones entre trabajadores individuales (pertenzcan o no a una misma unidad familiar) o entre familias; en el primer caso se diferencian además aquellos cálculos que incluyen o excluyen a los receptores de rentas rurales que residen en zonas urbanas.

Los datos existentes permiten determinar tres fases diferentes en la evolución de la distribución del ingreso de las dos últimas décadas. Durante el primer período, que abarca desde mediados de los años sesenta hasta 1976, los cálculos son erráticos, pero parecen indicar una ligera tendencia al deterioro. A esta conclusión llegó Miguel Urrutia en un trabajo reciente al comparar las distribuciones individuales de 1964 y 1971, aunque indicó que el deterioro urbano fue consistente en estos años con una distribución global del ingreso (urbano y rural) relativamente constante¹². La distribución familiar estimada para 1976 es,

¹¹ Miguel Urrutia y Albert Berry, *La distribución del ingreso en Colombia*, Bogotá: La Carreta, 1975.

¹² Miguel Urrutia, *Los de arriba y los de abajo*, Bogotá: Cerec-Fedesarrollo, 1984, cap. IV.

CUADRO 1.10. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO URBANO EN COLOMBIA, 1967-1985
(PORCENTAJE)

	DECILES				COEFICIENTE DE GINI
	1 A 5 (50% MÁS POBRE)	6 A 8 (SECTORES MEDIOS)	9 (MEDIO ALTO)	10 (ALTO)	
I. DISTRIBUCIÓN INDIVIDUAL					
A. Excluyendo agricultores que residen en las ciudades					
1964	19,0	26,0	14,5	40,5	0,48
1971 ^{a/}	13,5	26,0	17,0	43,0	0,54
B. Incluyendo todos los residentes urbanos					
1970 ^{a/}	15,9	25,8	14,8	43,4	0,52
1976	16,9	25,5	15,5	42,1	0,51
1978	19,0	25,8	15,2	40,0	0,48
1980	21,2	26,5	15,2	37,1	0,45
1983	21,6	27,4	15,8	35,3	0,43
1985	21,8	26,5	15,3	36,4	0,45
II. DISTRIBUCIÓN FAMILIAR					
1967-1968	19,3	26,3	16,0	38,0	0,47
1971	18,0	27,7	17,0	37,2	0,49
1972	16,3	26,3	16,9	40,5	0,52
1974	18,9	26,8	16,6	37,7	0,48
1976	16,9	27,4	17,1	38,6	0,50
1978	17,9	27,5	16,7	38,0	0,48
1980	18,9	28,5	17,2	35,4	0,46
1983	18,9	28,7	16,9	35,4	0,46
1985	18,6	28,2	17,1	36,1	0,47

a/ No incluye un ajuste por ingresos en especie del servicio doméstico.

Fuente: I. A.: Miguel Urrutia, *Los de arriba y los de abajo*, Bogotá: Cerec, Fedesarrollo, 1984.

I. B.: 1970: Polibio Córdova *et al.*, "La distribución del ingreso en Colombia", *Boletín Mensual de Estadística*, abril de 1971.

1976 a 1985: Álvaro Reyes *et al.*, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", Misión de Empleo, mayo de 1986.

II. 1967-1968: Rafael Prieto, *Estructura del gasto y distribución del ingreso familiar en cuatro ciudades colombianas, 1967-1968*, Bogotá: CEDE, 1971.

1971: DANE, *Los presupuestos familiares en Colombia*.

1972: DANE, *Ingresos y gastos de los hogares en Colombia*.

1974: Marcelo Selowsky, *Who Benefits from Government Expenditure?: A case of study of Colombia*, Washington: Banco Mundial, 1979.

1976 a 1985: Reyes *et al.*, *op. cit.*

además, peor que las estimadas para los años anteriores, con la excepción de la de 1972.

Entre 1976 y 1980, por el contrario, la distribución urbana del ingreso mejoró sensiblemente. El efecto fue mucho más marcado en la distribución individual

que en la familiar. En el primer caso, se redistribuyó el 5% del ingreso del estrato más alto, especialmente hacia el estrato más pobre de las zonas urbanas y, en mucha menor cuantía hacia las clases medias. En el caso de los ingresos familiares se redistribuyó un poco más del 3% del ingreso urbano desde la clase alta hacia el 50% más pobre y, en menor medida, hacia los sectores medios de la población. Estos resultados son consistentes con la evolución de los ingresos relativos por nivel de calificación de la fuerza de trabajo durante estos años (véase el capítulo 3 de este informe). La discrepancia entre la evolución de la distribución individual y familiar del ingreso indica, sin embargo, que aunque los trabajadores pertenecientes a los estratos más altos tuvieron un deterioro relativo de sus remuneraciones, la incorporación al mercado del trabajo de nuevos miembros de la familia que también pertenecían a los rangos más calificados de la fuerza laboral impidió que la evolución de las remuneraciones relativas se reflejara plenamente sobre la distribución familiar del ingreso.

Durante la fase recesiva de los años ochenta, la tendencia a una mejor distribución individual se frenó y se generó un ligero deterioro de la distribución familiar. En la actualidad, aunque la primera es sensiblemente más equitativa que la típica en los años sesenta o en la primera mitad de la década del setenta, este hecho es mucho menos evidente en el caso de la distribución familiar. De hecho, aunque esta última muestra alguna mejoría a largo plazo, este efecto no se debe a un aumento relativo de los ingresos del 50% más pobre del país sino, en contra de lo que se dice a menudo, de la clase media (la única excepción a esta regla resulta de comparar las distribuciones de 1972 y 1985, en cuyo caso tanto los sectores pobres como la clase media mejoran a costa de los sectores más ricos de la población). La distribución del ingreso sigue siendo, además, muy inequitativa, especialmente si se contempla la subestimación de las rentas de capital, que no se captan adecuadamente en las encuestas de hogares.

Las fases que hemos señalado en la distribución del ingreso han sido similares, pero mucho más marcadas en el caso de los indicadores de pobreza urbana. Los cálculos más completos que existen, utilizando el índice de Sen, indican que los niveles de pobreza individual aumentaron entre 1967 y 1977¹³. Aunque estimaciones de este tipo no existen para otros períodos, el Cuadro 1.11 presenta la evolución de la proporción de trabajadores que reciben menos de un ingreso normativo mínimo (en este caso \$2.580 en 1978) la principal variable que afecta los índices globales de pobreza. Como se puede apreciar, la pobreza ha sido considerable en las dos últimas décadas en las ciudades colombianas, especialmente en las

¹³ Mauricio Carrizosa, "Evolución y determinantes de la pobreza en Colombia", Misión de Empleo, 1986.

CUADRO 1.11. PORCENTAJE DE OCUPADOS POBRES
(PORCENTAJE)

AÑOS	BOGOTÁ	CUATRO GRANDES CIUDADES	TRES CIUDADES INTERMEDIAS ^{a/}	SECTOR URBANO
1964	-	-	-	35,2
1965	13,7	-	-	-
1967	17,1	23,6	-	-
1970	28,6	-	-	35,8
1971	35,5	-	-	42,4
1972	-	-	-	47,0
1973	45,2	45,5	52,7	48,7
1974	41,5	44,4	-	51,3
1975	46,4	42,9	48,8	-
1976	41,9	43,6	53,4	-
1977	40,7	45,2	50,5	-
1978	29,3	34,0	40,9	42,0
1979	27,1	29,8	40,7	-
1980	26,4	-	-	-
1981	27,4	29,9	39,7	-
1982	24,4	26,4	39,9	-
1983	20,6	25,3	38,1	-
1984	19,2	20,6	34,6	-

a/ Bucaramanga, Manizales y Pasto.

Fuente: *Memorando económico*, Bermúdez y Valenzuela, septiembre de 1984.

ciudades intermedias y los pequeños centros urbanos. El porcentaje de ocupados pobres aumentó sensiblemente entre mediados de los años sesenta y mediados de la década del setenta. En la segunda mitad de esta última década este porcentaje disminuyó rápidamente. Esta mejoría se interrumpió, sin embargo, con la recesión de comienzos de los años ochenta; aunque hubo una pequeña disminución en 1983 y 1984, el deterioro de los ingresos laborales en 1985 seguramente elevó los niveles de pobreza en cuantías similares a las de 1980.

Según lo indica el mismo cuadro, estos niveles son en la actualidad similares o ligeramente peores a los que prevalecían a mediados de la década del sesenta.

Infortunadamente, no existe una medida similar que permita conocer con precisión la evolución de la pobreza familiar. Conviene anotar, sin embargo, que fuera del efecto de los ingresos individuales, la pobreza familiar depende de la carga de dependencia demográfica (proporción de personas de menos de 12 años a aquellas en edad de trabajar) y de la tasa de ocupación, tal como la definimos en una sección anterior. Mientras la carga generacional ha disminuido en forma continua en las dos últimas décadas, la tasa de ocupación también aumentó considerablemente entre 1967 y 1980. De esta manera la evolución favorable de una y otra variable indica que la pobreza familiar ha tenido un deterioro inferior al que indican las cifras de pobreza individual, o incluso una mejoría con relación a los niveles predominantes hace 20 años.

Finalmente, el Cuadro 1.12 presenta una información desagregada para 1984 que permite identificar en qué tipo de actividad laboran los trabajadores urbanos más pobres. Como puede apreciarse, aunque la precariedad de los ingresos es mayor en el sector informal, especialmente en el servicio doméstico y en los trabajadores por cuenta propia, no es ciertamente exclusiva de dicho sector. En efecto, el 22% de los pobres se encuentran vinculados al sector moderno, especialmente como asalariados de las empresas privadas¹⁴.

CUADRO 1.12. DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO SEGÚN RANGOS DE INGRESOS
(CUATRO ÁREAS METROPOLITANAS)

	MENOR QUE UN SALARIO MÍNIMO	ENTRE UNO Y DOS SALARIOS MÍNIMOS	MÁS DE DOS SALARIOS MÍNIMOS
I. Sector informal	40,5	43,0	16,5
1. Cuentas propias	49,8	32,7	17,5
2. Patronos	13,3	28,8	57,9
3. Servicio doméstico	48,4	46,8	4,8
4. Obreros/empleados	31,9	56,5	11,6
II. Sector formal	12,3	50,4	37,3
1. Cuentas propias	16,5	18,5	65,0
2. Patronos	6,2	7,8	86,0
3. Obreros/empleados	12,2	52,2	35,6
III. Total	27,3	46,5	26,2

Fuente: Hugo López *et al.*, "El sector informal urbano", Misión de Empleo, 1986.

¹⁴ Hugo López *et al.*, "El sector informal urbano", Misión de Empleo, 1986.

Las consideraciones anteriores indican que la distribución del ingreso y los niveles de pobreza se han comportado en forma relativamente procíclica, al menos en la última década: mejoría en uno y otro indicador durante los años de bonanza de la segunda mitad de la década del setenta y estancamiento o deterioro durante la recesión de los años ochenta. Aunque este comportamiento no es necesariamente generalizable (tal como lo evidencian los resultados de la segunda mitad de los años sesenta y el primer lustro de la década pasada), indica que uno de los efectos positivos de una recuperación económica en los próximos años puede ser la iniciación de una nueva fase de mejoría en la distribución del ingreso y en los índices de pobreza. Por otra parte, el análisis precedente también muestra que la distribución familiar del ingreso y la pobreza en las ciudades colombianas no son muy diferentes en la actualidad a lo que eran a mediados de los años sesenta. Este resultado señala que Colombia fue capaz de absorber los efectos de la transición demográfica, la urbanización y, en la última década, el aumento significativo de la participación laboral, sin un deterioro de la distribución del ingreso como la que han experimentado otros países. Esto, por supuesto, no puede servir como argumento para minimizar la magnitud de las tareas que el país debe emprender en los próximos años, ya que la distribución del ingreso sigue siendo muy inequitativa y la pobreza absoluta continúa golpeando en forma angustiosa a un grupo muy significativo de trabajadores y familias, tanto en el campo como en la ciudad.

D. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL IMPACTO DE LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA

La absorción de una fuerza de trabajo más educada se produce generalmente a través de diversos mecanismos. El primero de ellos es el crecimiento relativo de aquellos sectores que demandan en mayor proporción los trabajadores más educados. El segundo es el crecimiento proporcional, en cada sector de la economía, de aquellas ocupaciones que demandan mayores calificaciones. Estos dos mecanismos se asocian con una alta elasticidad-ingreso de la demanda de mano de obra educada. Si la oferta de este tipo de trabajadores es mayor que el crecimiento de la demanda, existen tres formas adicionales de ajuste. La primera es el mayor desempleo de la fuerza de trabajo más calificada. La segunda es un deterioro de los ingresos relativos de los trabajadores más educados. La tercera es una “recalificación” de las ocupaciones, es decir, una sustitución de la fuerza de trabajo menos calificada por aquella con mayores niveles educativos. Este último proceso depende en parte de la disminución de los ingresos de los trabajadores más calificados, ya que dicho deterioro hace más atractivo para el empleador utilizar esta mano de obra o permite a los trabajadores independientes

con mayores niveles educativos competir más favorablemente en el mercado de bienes y servicios.

El mercado de trabajo colombiano ha combinado todos estos mecanismos en las últimas décadas. La absorción de mano de obra más educada se dio preferencialmente en el sector urbano “formal”, es decir, en el sector público, en las empresas privadas de mayor tamaño y en las profesiones liberales. A largo plazo, este sector creció más rápidamente que la economía en su conjunto y ayudó a generar así una demanda elástica de mano de obra calificada. No obstante, desde mediados de los años sesenta o comienzos de la década del setenta, el crecimiento acelerado de los egresados del sistema educativo fue claramente superior a la capacidad de absorción de la economía. De esta manera, los tres mecanismos adicionales de ajuste mencionados en el párrafo anterior comenzaron a operar. El desempleo se desplazó hacia los trabajadores más educados. En contra de lo que se dice comúnmente, sin embargo, el problema comenzó a afectar con severidad, no a los profesionales, sino a las personas con educación intermedia, incluyendo en esta categoría a aquellas con educación media incompleta, a los bachilleres, a los estudiantes universitarios que trabajan simultáneamente y a aquellas personas con educación superior incompleta. Al mismo tiempo, los ingresos relativos de los trabajadores más educados se deterioran significativamente. En el caso de Bogotá, el ingreso de un trabajador con educación universitaria era 6,4 veces el de aquel de uno con educación primaria en 1963-1966; en 1978 se había reducido a cuatro veces. En el caso de un trabajador con educación secundaria, el diferencial se redujo solo ligeramente (de 2,64 a 2,56), en tanto que las personas sin educación se acercaron a los ingresos de aquellos con educación primaria (de 55% del ingreso de estas primeras en 1963-1966 a 72% en 1978)¹⁵. A partir de 1976, estos diferenciales han seguido disminuyendo en forma acelerada en las cuatro grandes ciudades, según veremos en el capítulo 3. Esta “devaluación educativa”, según la han denominado algunos autores, estuvo acompañada por un cambio en los patrones de empleo. En efecto, las grandes disparidades en los niveles educativos típicos de los sectores formal e informal se redujeron significativamente entre mediados de los años setenta y mediados de la década del ochenta y se presentó un proceso de “recalificación” general de las ocupaciones en todos los sectores de la economía (véase capítulo 3).

Como el impacto pleno de la transformación educativa del país todavía no se ha manifestado, todos los procesos mencionados en los párrafos anteriores deben continuar operando hacia el futuro. Este hecho debe ser saludado positivamente,

¹⁵ Francois Bourguignon, *The Labor Market in Colombia: An Overview of its Evolution Over the Past Three Decades*, Banco Mundial, 1986.

ya que una sociedad más educada es deseable en sí misma y es positivo también que disminuyan los diferenciales de ingresos entre distintos tipos de trabajadores. No obstante, también deben diseñarse mecanismos para hacer más dinámica la demanda de mano de obra más educada y para que la disminución de los ingresos relativos de los trabajadores más educados se refleje efectivamente en una mejor distribución global del ingreso. De lo contrario, el desarrollo educativo se convertirá, como parece estar ocurriendo ya, en una nueva fuente de frustración social.