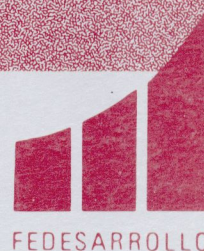
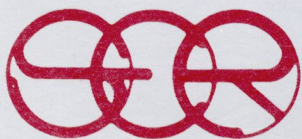




Retos laborales y educativos

# Coyuntura Social





**FEDESARROLLO**

**INSTITUTO SER  
DE INVESTIGACION**

**DIRECTOR EJECUTIVO**  
Eduardo Lora Torres

**DIRECTOR EJECUTIVO**  
Pedro J. Amaya P.

## **COYUNTURA SOCIAL**

### **COMITE ASESOR**

Elsy Bonilla  
Jaime Giraldo  
Hugo López  
Eduardo Lora  
Jorge Orlando Melo

### **EDITORIA**

Marta Luz Henao



**FEDESARROLLO**

**INSTITUTO SER  
DE INVESTIGACION**

**DIRECTOR EJECUTIVO**  
Eduardo Lora Torres

**DIRECTOR EJECUTIVO**  
Pedro J. Amaya P.

## **COYUNTURA SOCIAL**

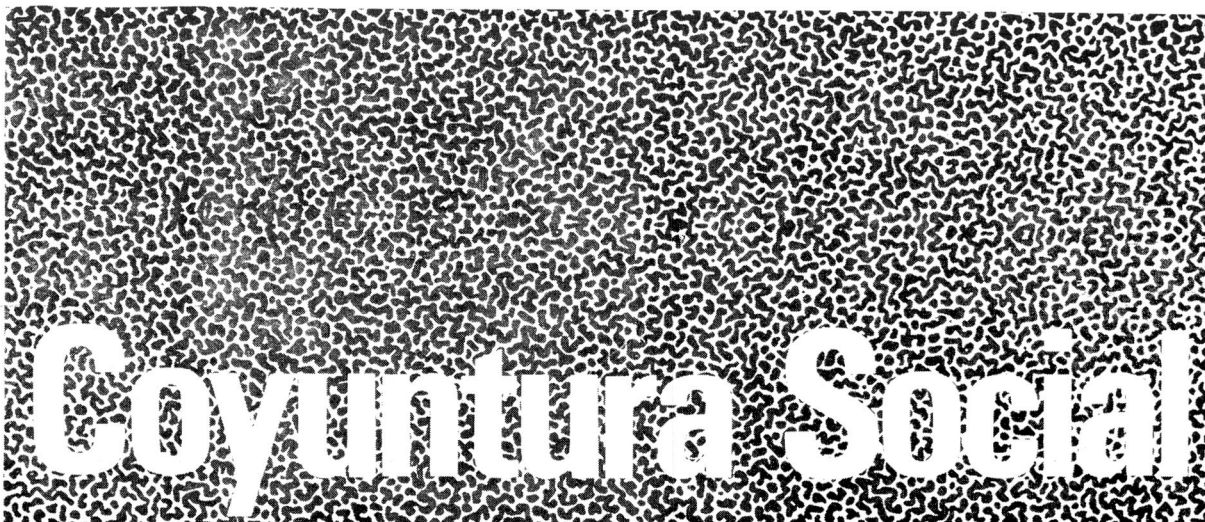
### **COMITE ASESOR**

Elsy Bonilla  
Jaime Giraldo  
Hugo López  
Eduardo Lora  
Jorge Orlando Melo

### **EDITORIA**

Marta Luz Henao





Número 13  
Noviembre 1995

## Retos laborales y educativos

**Coyuntura Social** es una publicación de  
la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO,  
y el Instituto SER de Investigación

Resolución No. 2258 de noviembre 10 de 1993 del Ministerio de Gobierno

**FEDESARROLLO**  
Calle 78 No. 9 - 91  
Tel.: 312 53 00  
Apartado Aéreo 75074  
Santafé de Bogotá D.C., Colombia

**Instituto SER de Investigación**  
Carrera 15 A No. 45-65  
Tels: 2 88 01 00  
Apartado Aéreo 1978  
Santafé de Bogotá D.C., Colombia



Portada  
Retos laborales y educativos  
María Luisa Durán V.

Impresión  
Tercer Mundo Editores

Artes  
Myriam Consuelo Lozano G.  
FEDESARROLLO

Fotografía Interiores  
María Luisa Durán V.

ISSN 0121-2532  
Tarifa Postal Reducida Resolución 2258 noviembre 10 de 1993  
Permiso No. 907

Impresa y hecha en Colombia  
Printed and made in Colombia



# Contenido

---

<b>Editorial</b>	5
<b>Indicadores sociales</b>	
Mercado laboral	11
Sindicalización y huelgas	19
Gasto social	27
Educación	35
<b>Seguimiento a programas de gobierno</b>	
Efectos económicos y sociales de la legislación laboral <i>Eduardo Lora</i> <i>Marta Luz Henao</i>	47
<b>Informes especiales</b>	
Pobreza, desigualdad y desarrollo humano en América Latina <i>Juan Luis Londoño de la Cuesta</i>	71
Salario mínimo y pobreza: un análisis de corte transversal para países en desarrollo <i>Nora Lustig</i> <i>Darryl McLeod</i>	109
Heterogeneidad en el sector informal urbano de Colombia <i>Patrick J. McEwan</i>	129





# Editorial

---

La creación de 1,600,000 puestos de trabajo es el objetivo más tangible del gobierno en materia social. Pero su probabilidad de éxito parece remota. A pesar de que la tasa de desempleo actual es reducida para los patrones históricos y aunque la informalidad se encuentra en los niveles más bajos de muchos años, las tendencias recientes del mercado laboral no son alentadoras.

Desde 1994 la generación de puestos de trabajo ha ido a un ritmo inferior al crecimiento de la población en edad de trabajar. Hasta hace unos pocos meses tal cosa no se había reflejado en la tasa de desempleo, porque también venía descendiendo la participación laboral.

Sin embargo, según las estadísticas reportadas por el Dane, en septiembre la tasa de desempleo empezó ya a elevarse. En las siete principales áreas metropolitanas el empleo creció tan solo 0.96% en los últimos doce meses, generándose apenas 47.000 nuevos puestos de trabajo. Este ritmo de creación de empleo es totalmente insuficiente para

alcanzar la meta oficial para el cuatrienio. Teniendo en cuenta su participación dentro del empleo total del país, las siete áreas metropolitanas deberían estar generando 144.000 empleos anuales para hacer factible la meta oficial. Así las cosas, dicho objetivo está cumpliéndose apenas en un 30%.

No solamente está creciendo muy lentamente el empleo. Además, ha empezado a aumentar la participación laboral. De esta forma, los dos factores están confluyendo para producir un rápido incremento en la tasa de desempleo. El último registro de esta variable fue 8.7%, cuando un año atrás se encontraba en 7.6%.

Diversos factores están dificultando la generación de empleo. El comercio y la construcción, que habían sido las principales fuentes de empleo no calificado, han sufrido una notoria desaceleración. La modernización tecnológica de los sectores industriales ha reducido la demanda de trabajadores, especialmente los de menores niveles de capacitación. La incertidumbre reciente ha



retrasado nuevas expansiones industriales y ha inducido a numerosos empresarios a reconsiderar sus programas de enganche de nuevos trabajadores. En adición a todo esto, los costos laborales se han elevado en términos reales por efecto de la revaluación, la escasez de mano de obra adecuadamente capacitada y las mayores tasas de contribución a la seguridad social.

No puede afirmarse que las ambiciosas reformas estructurales que llevó a cabo el país en los últimos años sean las responsables de esta situación. Antes bien, gracias a la Ley 50 de 1990, que flexibilizó el mercado laboral, eliminó la doble retroactividad de las cesantías y redujo la incertidumbre de los costos laborales, el empleo se encuentra en niveles que no podrían haberse sostenido de otra forma. Un estudio de Eduardo Lora y Martha Luz Henao incluido en esta entrega de Coyuntura Social muestra que el empleo en el sector industrial estaría 28% por debajo de su nivel actual, de no haber sido por la reforma laboral.

Si algo puede criticarse a las reformas de los últimos años es no haber avanzado suficiente en la remoción de viejos obstáculos a la generación de empleo. En particular, el haber mantenido los cuantiosos recargos a la nómina destinados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Sena y las cajas de compensación. En contra de lo que suele creerse, estos sobrecostos no contribuyen al beneficio de los trabajadores, ya que reducen el salario efectivo que ellos reciben, desalientan la creación de nuevos puestos de trabajo en las empresas organizadas y estimulan la informalidad y el empleo inestable.

Tampoco se ha avanzado lo suficiente en materia de capacitación y educación. Aunque las tasas de desempleo superan el 8%, la enorme mayoría de empresas del sector industrial y otras actividades modernas tienen dificultades para encontrar trabajadores capacitados, y se ven obligadas a pagar salarios cada vez más elevados por la escasa mano de obra calificada.

Es indispensable redoblar los esfuerzos de formación técnica y tecnológica. Pero no será suficiente. El país adolece de un serio atraso en la cobertura y la calidad de su educación básica, que está obstaculizando cualquier otro esfuerzo posterior de capacitación y tecnificación. Una investigación de Juan Luis Londoño incluida en esa revista muestra que, en materia de educación básica, Colombia se ha atrasado varias décadas frente a los países de rápido crecimiento de Asia.

Mientras subsista este atraso el país continuará perdiendo competitividad internacional y verá limitadas sus posibilidades de crecimiento económico. Pero más grave aún, no podrá mejorar la distribución del ingreso ni reducir en forma acelerada los niveles actuales de pobreza.

Para ponerse a tono con los patrones internacionales que corresponden a su nivel de desarrollo, el país tiene que elevar en 4 años los niveles promedios de educación de su fuerza de trabajo. Para alcanzar esa meta en el año 2020 se requeriría que a partir de ahora todos los jóvenes que ingresen por primera vez al mercado de trabajo tengan 12 años de educación. Esta meta no podrá alcanzarse con los actuales tendencias de desarrollo educativo. Aunque se ha hecho un valioso

esfuerzo por ampliar la educación primaria, la cobertura de la educación secundaria es aún muy baja, y se encuentra prácticamente estancada desde hace varios años. En adición, se ha deteriorado la calidad general de la educación básica.

La ampliación y mejoramiento de la educación básica es, así, el principal desafío social y económico del país. Pero no puede argumentarse que la falta de recursos fiscales sea la mayor dificultad para enfrentar ese reto. El gasto social, definido en forma restringida, se ha elevado de un monto equivalente al 7.5% del PIB en 1990 al 10.9% en 1994. Una

porción importante de este aumento se ha destinado a la educación. Y en los años siguientes continuará aumentando, ya que una elevada proporción de las crecientes transferencias de recursos fiscales a los departamentos y municipios tendrán que orientarse forzosamente hacia la educación. Las restricciones están más bien en la estructura institucional y administrativa del sector, que actualmente hace imposible la reasignación de los docentes, y que no prevé estímulo alguno para que los municipios y los planteles educativos renueven sus prácticas educativas y obtengan el mejor provecho de los recursos disponibles.



# Fundación **Corona**

"Trabaja por el desarrollo de la comunidad y el mejoramiento de la calidad de vida de la población Colombiana"

## **CAMPOS DE ACCION**

### **FONDO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

Fomenta el empleo, el mejoramiento del ingreso y la formación de una actitud favorable hacia la iniciativa empresarial.

### **AREA DE SALUD**

Una contribución a la búsqueda de la excelencia en los servicios de salud a través del mejoramiento de su gestión.

### **AREA DE HABITAT Y DESARROLLO COMUNITARIO**

Mejorar la calidad del habitat, a través de la autogestión y liderazgo de los grupos comunitarios organizados.

### **AREA DE EDUCACION**

Busca mejorar la calidad del proceso educativo apoyando programas innovadores que favorezcan una mayor relación del educando con el mundo real y el del trabajo.

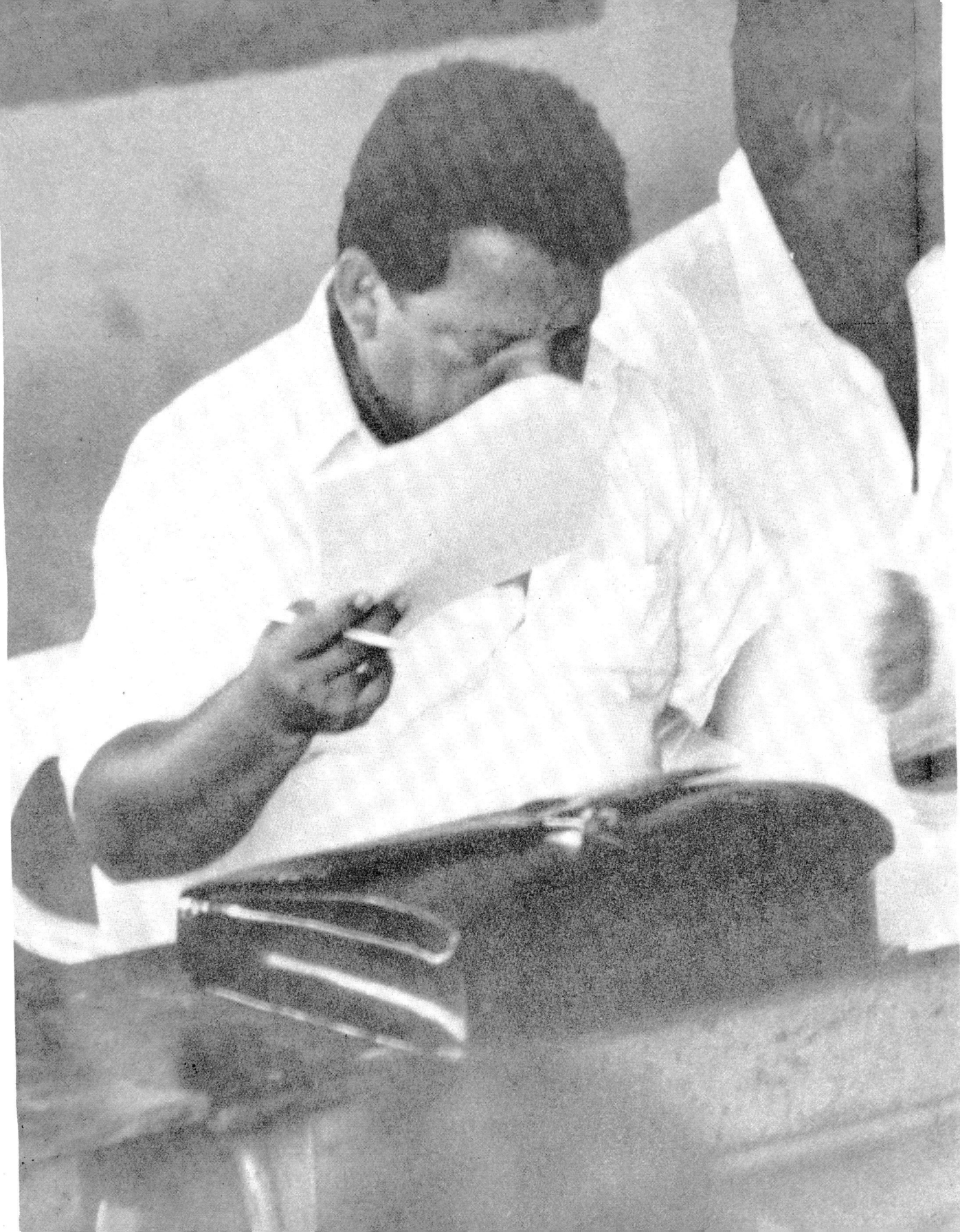
### **AREA DE PROGRAMAS ESPECIALES**

La proyección social hacia la comunidad con la asesoría e impulso a programas educativos, culturales y promocionales.

**La Fundación Corona es coordinación interinstitucional, apoyo a la investigación, al diseño y a la ejecución de programas innovadores de impacto social.**

# Indicadores sociales





# I. Mercado laboral

## I. Introducción

La evolución del mercado laboral de las siete principales áreas metropolitanas muestra una situación preocupante: la tasa de ocupación que había tenido un crecimiento bastante dinámico entre 1990 y 1993, se desaceleró a partir de 1994 y confluyó en septiembre de 1995 con un aumento de la oferta laboral (Gráfico 1).

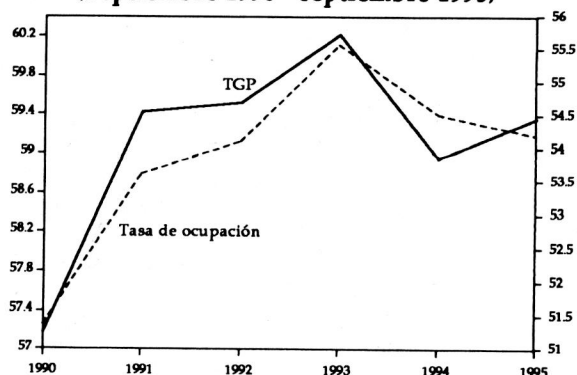
## II. Evolución de la ocupación y el desempleo

Como se observa en el gráfico 2, la tasa de desempleo de las siete principales áreas metropolitanas, que venía disminuyendo desde septiembre de 1990, volvió a aumentar en septiembre de 1995 pasando de 7.6% a 8.7%, lo que elevó el número de desempleados en 72.000 personas.

En el período comprendido entre septiembre de 1990 y el mismo mes de 1993 (Gráfico 1), la tasa de ocupación (ocupados/población en edad de trabajar) tuvo un crecimiento promedio bastante alto, pasando de 51.4% a

55.6%. Este fuerte crecimiento del empleo hizo que la tasa de desempleo de las siete principales áreas metropolitanas cayera de 10% a 7.8%, a pesar del marcado aumento de la participación laboral: la tasa de participación global pasó de 57.6% a 60.2%. En otras palabras, el crecimiento de la demanda laboral fue mucho más rápido que el crecimiento de la oferta, lo que generó una disminución importante de la tasa de desempleo.

**Gráfico 1**  
**EVOLUCION DE LA TGP<sup>a</sup> Y TASA DE OCUPACION**  
**(Septiembre 1990 - septiembre 1995)**

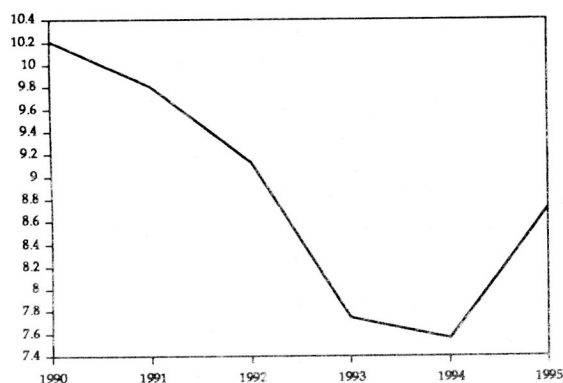


<sup>a</sup> Tasa de participación global.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.



**Gráfico 2**  
**EVOLUCION DE LA TASA DE DESEMPLEO**  
 (Septiembre 1990 - septiembre 1995)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

Vale la pena destacar que durante este período el fuerte crecimiento de la participación laboral posiblemente se explica por la denominada teoría del "trabajador alentado":

un crecimiento importante de la demanda laboral anima a algunas personas que normalmente tienen dificultades para encontrar empleo por su bajo nivel de calificación o poca experiencia laboral a lanzarse al mercado laboral a buscar empleo.

A partir de 1994, la situación del mercado laboral empezó a revertirse: se detuvo el aumento de la tasa de ocupación, o más exactamente, la generación de puestos de trabajo, que había venido creciendo desde 1990, se hizo inferior al crecimiento de la población en edad laboral. Sin embargo, la tasa de desempleo continuó disminuyendo como consecuencia de la caída en la participación laboral (Cuadro 1).

Finalmente, en septiembre de 1995 se acentuó la desaceleración de la demanda laboral:

**Cuadro 1**  
**TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION Y DESEMPLEO URBANO**  
 (Porcentajes)

	Siete áreas metropolitanas			Bogotá		Medellín y Valle de Aburrá		Cali y Yumbo		Barranquilla y Soledad	
	Particip. (PEA/PET)	Ocupac. (E/PET)	Desempleo (D/PEA)	Ocupac. (E/PET)	Desempleo (D/PEA)	Ocupac. (E/PET)	Desempleo (D/PEA)	Ocupac. (E/PET)	Desempleo (D/PEA)	Ocupac. (E/PET)	Desempleo (D/PEA)
<b>Promedios anuales*</b>											
1990	59.9	53.5	10.6	55.8	10.8	50.3	12.4	55.6	8.7	47.7	9.5
1991	59.3	53.7	9.4	55.8	8.1	50.0	13.1	55.8	8.9	49.3	7.8
1992	61.6	55.6	9.8	58.1	8.5	51.5	12.5	56.7	8.7	52.7	10.0
1993	60.0	55.3	7.8	57.6	5.7	51.9	10.5	57.3	7.7	48.8	10.1
1994	60.6	55.8	7.9	58.9	7.2	52.0	8.4	55.7	6.9	49.7	8.8
<b>Cifras a septiembre</b>											
1990	57.2	51.3	10.2	53.9	8.8	48.0	13.7	52.5	8.7	45.1	10.4
1991	59.4	53.6	9.8	56.3	8.1	49.0	13.6	54.9	9.1	49.0	10.4
1992	59.5	54.1	9.1	56.4	7.3	51.3	12.2	54.8	8.9	48.7	10.7
1993	60.2	55.6	7.8	58.7	5.2	52.5	10.8	54.8	9.2	50.1	9.1
1994	58.9	54.5	7.6	57.6	4.9	52.0	8.6	53.9	11.3	47.8	10.1
1995	59.4	54.2	8.7	58.1	6.3	49.6	11.0	52.8	10.1	47.6	11.2

\* Promedio de las cuatro encuestas de hogares realizadas anualmente por el Dane.

p. Provisional

Notación: PEA: población económicamente activa. PET: población en edad de trabajar. E: población empleada. D: población desempleada.

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo

el empleo apenas creció al 0.96% en las siete principales áreas metropolitanas y, en consecuencia, la tasa de desempleo aumentó de 7.6% a 8.7%. Entró a operar la hipótesis del trabajador adicional: miembros inactivos del hogar se vieron obligados a salir al mercado laboral a compensar la caída de ingreso real o la pérdida de empleo de otros miembros. Aumentó así la participación laboral, reforzando el crecimiento de la tasa de desempleo.

### A. Evolución del empleo urbano

Entre 1990 y 1993, en las siete principales áreas metropolitanas, se generaron 508.000 empleos, lo que significa aproximadamente 170.000 empleos por año. Si bien es cierto, como se observa en el cuadro 2, que entre septiembre de 1991 y el mismo mes de 1992, la tasa de crecimiento del empleo fue muy baja (0.17%), en los otros dos años del período se alcanzaron tasas de crecimiento del empleo superiores al 5%, lo que significó una tasa de crecimiento promedio entre septiembre de 1990 y el mismo mes de 1993 del 4.1% anual.

Entre septiembre de 1994 y el mismo mes de 1995 solamente se generaron 47.000 nuevos empleos en las siete principales áreas metropolitanas. Esta baja generación de puestos de trabajo en estas ciudades durante el primer año del gobierno Samper pone de manifiesto la escasa posibilidad de cumplimiento de la meta propuesta de crear, durante el cuatrienio, 1.6 millones de empleos. Para que dicha meta se lograra sería necesario un crecimiento anual de 400.000 nuevos empleos. Dado que el empleo de las siete principales áreas metropolitanas corresponde al 36% del empleo total del país, sería necesaria la creación de 144.000 empleos por año. En otras palabras, en las siete principales áreas metropolitanas en el primer año apenas se cumplió con el 30% de la meta de empleo propuesta por el gobierno.

La desaceleración en el crecimiento del empleo se explica por la disminución del empleo en la industria y el comercio y la desaceleración en la construcción. Según la Encuesta Mensual Manufacturera del Dane el empleo industrial disminuyó 2.3% en el

**Cuadro 2**  
**TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE EMPLEO**  
**(Septiembre 1990 - septiembre 1995)**

	Siete Areas	Bogotá	Seis áreas restantes (1)	Medellín, Valle de Aburrá	Cali y Yumbo	Barranquilla y Soledad	Tres Areas restantes (2)
1990-1991	6.10	7.22	5.17	2.94	7.24	10.43	1.63
1991-1992	0.17	0.48	-0.10	3.66	-3.04	-2.26	-0.23
1992-1993	5.08	5.42	4.80	4.70	3.80	6.60	4.77
1993-1994	0.87	1.98	-0.08	-0.77	0.83	-2.24	1.83
1994-1995	0.96	2.39	-0.29	-2.86	-0.58	3.25	1.42

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane, Cálculos Fedesarrollo.

período enero-julio de 1995 con respecto al mismo período del año anterior (Cuadro 3).

El sector de la construcción, que había sido el principal generador de empleo en los

últimos años, se desaceleró como consecuencia de la fase de recesión en la que entró esta actividad, tanto por motivos cíclicos, como por la política de altas tasas de interés recientes. El comportamiento de los despachos de

**Cuadro 3**  
**INDUSTRIA MANUFACTURERA**  
**CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION, EL EMPLEO Y LOS SALARIOS**  
**(Enero - julio 1995 vs. enero - julio 1994)**

	Producción	Empleo Total	Salarios Nominales	Productividad del Trabajo
<b>Alto crecimiento</b>				
332 Muebles de madera	21.0	-7.4	28.0	28.4
385 Equipo profesional y científico	19.0	-0.1	28.5	19.1
313 Bebidas	14.1	3.3	34.1	10.8
354 Otros derivados del petróleo	10.4	0.8	28.2	9.6
<b>Crecimiento positivo</b>				
341 Papel	9.9	-0.2	23.1	10.1
351 Químicos	9.2	-6.6	24.1	15.8
311-12 Alimentos (sin trilla)	8.7	3.3	22.4	5.4
384 Equipo y material de transporte	7.8	3.1	22.5	4.7
382 Maquinaria excepto la eléctrica	6.6	6.8	22.7	-0.2
321 Textiles	6.6	-0.4	21.6	6.9
362 Vidrio	6.3	-9.8	25.8	16.1
352 Otros productos químicos	5.3	5.0	27.3	0.3
371 Hierro y acero	4.7	-1.9	36.0	6.6
381 Prod.metálicos excepto maquinaria	4.3	-9.0	20.1	13.3
361 Barro, loza y porcelana	0.5	1.2	23.4	-0.7
369 Productos minerales no metálicos	0.4	4.0	25.0	-3.5
<b>Crecimiento negativo</b>				
356 Plásticos	-1.5	3.2	28.2	-4.7
390 Industrias diversas	-2.1	-6.1	23.5	4.0
383 Maquinaria, aparatos eléctricos	-4.8	-4.2	29.8	-0.7
331 Industria de madera	-5.2	0.5	25.6	-5.7
372 Metales no ferrosos	-5.6	-7.1	23.9	1.5
324 Calzado	-7.1	-1.9	12.6	-5.2
342 Imprentas y editoriales	-7.3	-2.3	22.8	-5.0
322 Vestuario	-11.1	-20.8	21.6	9.7
314 Tabaco	-13.8	-5.7	36.8	-8.1
353 Petróleo	-15.1	-1.8	21.4	-13.2
355 Caucho	-16.0	-7.5	31.1	-8.5
323 Cuero, pieles, excepto calzado	-16.8	-25.2	22.3	8.4
Total	1.8	-2.5	24.9	4.3
Trilla de café	-31.6		26.4	
Total excepto trilla	4.2	-2.3	24.9	6.5

Fuente: Dane, cálculos de Fedesarrollo.



cemento es muy significativo: crecieron 3.6% en el primer semestre de 1995 contra 17% en los seis primeros meses de 1994.

En el sector comercio, de acuerdo con la encuesta del comercio al por menor realizada por el Dane, el empleo disminuyó 1.72% en los primeros seis meses de 1995 con respecto al mismo período del año anterior.

## B. Evolución del empleo por ciudades

Entre 1990 y 1995 la única ciudad que tuvo un crecimiento promedio anual del empleo muy superior al promedio urbano fue Bogotá con un 3.5% anual (Cuadro 4). En el resto de las seis áreas metropolitanas el crecimiento promedio anual del empleo fue 1.9%. Para el período 1993-1995 esta situación fue más crítica: mientras que en Bogotá el empleo creció al 2% anual en las otras seis áreas metropolitanas cayó 0.2%. Esto significa que el mercado laboral de Bogotá es el más dinámico del país, fenómeno que la convierte en un fuerte polo de atracción de migrantes agravando así la precaria calidad de vida de la ciudad. Según un estudio reciente<sup>1</sup>, para 1993 el 41% de los habitantes de Bogotá eran migrantes, mientras que en las demás ciudades estudiadas esta proporción alcanzaba apenas el 25%. Este fenómeno debe ser tenido en cuenta por el gobierno para formulación de las políticas de empleo de emergencia y para la Red de Solidaridad. Es necesario que estos programas sean realizados única y exclusivamente en ciudades distintas

**Cuadro 4**  
**TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO**

Áreas	1990-1995	1993-1995
Siete áreas <sup>a</sup>	2.61	0.91
Bogotá	3.47	2.18
Seis Áreas <sup>b</sup>	1.87	-0.18
Medellín	1.49	-1.82
Cali	1.59	0.12
Barranquilla	3.04	0.47

<sup>a</sup> Bogotá, Medellín y Valle de Aburrá, Cali y Yumbo, Barranquilla y Soledad, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

<sup>b</sup> Las siete áreas excluida Bogotá

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

a Bogotá. Su aplicación en esta última ciudad sólo lograría reforzar más la atracción de migrantes e incluso aumentar el número de pobres de la ciudad. La situación laboral de Bogotá es prácticamente de pleno empleo, pues la tasa de desempleo es 6.3%. Por lo tanto, no se justifica en este caso la aplicación de políticas diseñadas para situaciones de emergencia laboral.

En Medellín la situación es totalmente opuesta y dramática: el empleo disminuyó en un 4.6% en el último año, lo que significó la destrucción de 36.500 puestos de trabajo. Esta drástica disminución del empleo produjo un crecimiento de la tasa de desempleo de 8.6% en septiembre de 1994 a 11% en el mismo mes de 1995.

La disminución del empleo en Medellín está muy ligada a la fuerte caída del empleo

<sup>1</sup> Leibovich, José (1995), "La Migración Interna en Colombia. Un Modelo Explicativo del Proceso de Asimilación", Investigación realizada para FONADE, sin publicar.

en confecciones. Entre enero y julio de 1995 el empleo en este sector cayó en 5.7% y la producción disminuyó en 11% (ver de nuevo el cuadro 3). Adicionalmente otro sector clave en la economía antioqueña, como es el de los textiles, redujo el empleo en 0.4%.

En Cali, el empleo cayó 0.6%, lo que significó una destrucción de 4.000 empleos en el último año. A pesar de esta disminución en los puestos de trabajo, la tasa de desempleo disminuyó de 9.7% a 9.4% como consecuencia de la caída en la tasa de participación global (ver de nuevo el cuadro 1). El menor empleo se debió a la lucha contra el narcotráfico, la desaceleración de la construcción y la disminución de la ocupación en sectores industriales claves en la ciudad, como son los químicos y el calzado que efectuaron despidos del 6.6% y el 1.9% de sus plantas de personal en los siete primeros meses del año.

Barranquilla, en cambio, que entre septiembre de 1993 y el mismo mes de 1994 había sufrido una reducción del empleo del 2.2% empezó a recuperarse. La tasa de crecimiento del empleo en este año fue del 3%, generándose 15.000 nuevos empleos. Sin embargo, la tasa de desempleo aumentó de 9.3% a 9.6% a causa del crecimiento de la oferta laboral.

### C. Evolución de los ingresos reales

Como puede observarse en el cuadro 5, en el período enero-mayo de 1995, con respecto al mismo período del año anterior, se presentó una disminución del 0.5% en el salario mínimo real, lo que se explica porque el crecimiento de la inflación de los primeros cinco meses del año fue superior al previsto en la negocia-

**Cuadro 5**  
**SALARIOS REALES\***

	Mínimo legal	Industria		Comercio
		empleados	obreros	empleados
1990 I	-0.89	3.23	-0.24	2.87
II	-1.87	2.10	1.12	3.36
III	-2.56	0.80	0.66	2.97
IV	-4.05	-2.93	-4.12	3.37
Acumulado	-2.28	0.80	-0.64	3.16
1991 I	-4.22	-3.45	-2.76	-0.24
II	-3.93	-1.00	-2.46	-0.73
III	-3.72	-0.65	-3.39	-1.98
IV	-1.59	1.68	-1.67	-2.08
Acumulado	-3.43	-0.89	-2.58	-1.28
1992 I	-0.98	3.90	0.96	10.05
II	-1.16	2.50	-0.67	-1.56
III	-1.27	4.35	0.92	6.11
IV	0.25	6.46	3.05	5.44
Acumulado	-0.81	4.29	1.04	4.89
1993 I	0.37	6.98	2.90	-0.13
II	2.29	8.95	5.93	8.59
III	3.35	9.46	5.99	4.44
IV	2.28	7.64	4.36	-1.49
Acumulado	2.02	8.26	4.80	2.66
1994 I	-1.52	5.54	1.52	-0.22
II	-2.05	4.86	-0.60	-2.79
III	-1.10	4.95	0.19	-1.57
IV	-1.06	7.51	2.45	5.66
Acumulado	-1.44	5.71	0.88	0.37
1995 I	-0.47	5.77	1.04	4.77
II	-0.71	4.97	0.83	5.15

\* Variaciones porcentuales del salario real promedio de cada trimestre con respecto al del mismo trimestre del año anterior.  
Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

ción del salario mínimo. Sin embargo, como se aprecia en el cuadro 4, la caída del salario mínimo real en los primeros cinco meses de 1995 fue considerablemente inferior a la registrada en los mismos meses del año anterior.

En la industria, por el contrario, se presentó un aumento de los salarios reales del 1.0% para obreros y del 5.6% para empleados.

La fuerte diferencia entre el crecimiento de los salarios reales de los obreros y de los empleados (Gráfico 3) radica en la sustitución de trabajo por capital que ha hecho la industria

en los últimos años, que ha sido más pronunciada para los obreros que para los empleados. A partir de 1994, cuando se presentó una disminución del empleo industrial, se observa una mayor caída en el empleo de obreros que en el de empleados.

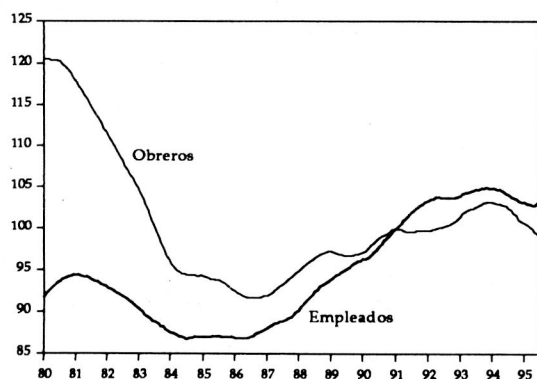
De otro lado, en el comercio, aunque la demanda de empleo se desaceleró, el salario real de los empleados creció 5%.

### D. Perspectivas

Si la situación actual no es halagüeña, las perspectivas son aún peores. La construcción y el comercio han sido los únicos dos sectores dinámicos en la generación de empleo en los últimos años. Sin embargo, sus perspectivas inmediatas son desfavorables, ya que es un hecho la recesión en la construcción y en los últimos meses se han desacelerado fuertemente las ventas del comercio. Según las cifras

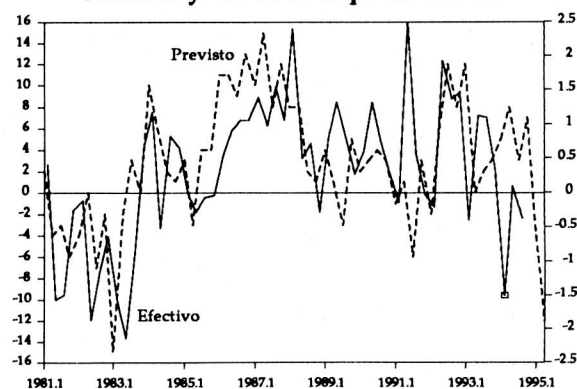
### Gráfico 3

EVOLUCION DEL EMPLEO DE OBREROS Y EMPLEADOS EN EL SECTOR MANUFACTURERO



Fuente: Encuesta Mensual Manufacturera, Dane.

**Gráfico 4**  
**EMPLEO INDUSTRIAL PREVISTO Y EFECTIVO**  
(Balance y variaciones porcentuales)



Fuente: Empleo industrial previsto para los próximos tres meses según balances de la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo. Empleo efectivo según variaciones porcentuales en el empleo en la industria de la Encuesta Mensual Manufacturera del Dane.

del Dane, entre enero y junio de 1995 el comercio creció 3.6% frente a 7% del mismo período del año anterior. Según la encuesta de opinión de Fedesarrollo, la situación económica y las expectativas para los próximos seis meses se deterioraron fuertemente en el sector comercio.

Por su lado, el empleo industrial ha venido disminuyendo desde 1994 y, de acuerdo con la misma encuesta de Fedesarrollo, el balance presentado por las expectativas de generación de empleo por parte de los empresarios es altamente desfavorable. Como se observa en el gráfico 4, el empleo previsto disminuyó casi a los niveles registrados en 1983, donde se presentó una profunda crisis del empleo en este sector. En consecuencia, dado que, como se aprecia en dicho gráfico, el empleo previsto por los empresarios ha sido un buen



predicador del empleo efectivo en la industria, es de esperarse que continúe el descenso de la ocupación en este sector.

Finalmente, el sector servicios, que genera aproximadamente el 30% del empleo urbano, puede desacelerarse, dado el recorte del gasto público está llevando a la congelación de las nóminas de las entidades públicas del nivel nacional y a la desaceleración que podrían experimentar sectores como el financiero.

El gobierno está en capacidad de prevenir el fuerte deterioro que podría tener el mercado laboral en los próximos meses. Para el efecto puede reducir los elevados impuestos a la nómina, los cuales han aumentado alrededor de ocho puntos porcentuales en los últimos

dos años. En este momento, ésta sería la única medida eficaz para incentivar la generación de empleo en el sector formal de la economía. El gobierno debería revisar la eficiencia y el beneficio social de los recursos que se destinan a las cajas de compensación familiar, que absorben cuatro puntos de la nómina, para decidir si ésta puede ser una fuente de reducción de los costos laborales, para aumentar el empleo en el sector formal.

Adicionalmente, como lo ha expresado Fedesarrollo en múltiples ocasiones, las obras sociales del Instituto de Bienestar Familiar deberían estar financiadas por un impuesto general y no por un impuesto a la nómina como lo están en este momento, ya que son actividades de beneficio general.

## II. Sindicalización y huelgas

---

### I. Sindicalización

#### A. La evolución de la sindicalización

La tasa de sindicalización en Colombia ha tenido una fuerte desaceleración en las últimas décadas. Según la Misión de Empleo (1987), dicha tasa había crecido en forma relativamente importante entre 1947 y 1980, pasando de 5.5% al 15.7% de la población ocupada del país y a partir de allí empezó a disminuir, situándose en 10% en 1984. En 1993, según el censo sindical realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la tasa de sindicalización había descendido ya al 7% (Cuadro 1).

Hasta 1990 se pensaba que la baja tasa de sindicalización obedecía a las trabas legales y a las demoras en la aprobación de la personería jurídica que habían sido impuestas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Según los sindicalistas, esta tramitología hacía que, antes de que un sindicato obtuviera el permiso legal para su creación, los patronos despidieran a algunos de los trabajadores

que querían sindicalizarse, rompiendo así el número mínimo legal de trabajadores requerido para la formación del sindicato. De otro lado, se argumentaba el desestímulo e incluso la persecución que ejercían los patronos a la creación del sindicato en sus empresas.

Por último, los patronos tenían la posibilidad de negociar separadamente con los trabajadores sindicalizados y con los no sindicalizados. Desde 1978 esta posibilidad quedó restringida a las empresas que tenían sindicalizados menos de la tercera parte de los trabajadores totales. Sin embargo, un elemento importante que incidía en contra de la sindicalización era el hecho de que los trabajadores no sindicalizados gozaban de los beneficios pactados en las convenciones colectivas.

La Ley 50 de 1990 dictó una serie de normas para el fortalecimiento de los sindicatos, entre las que se destacan las siguientes:

1. Determinó que el sindicato queda automáticamente creado con el levantamiento de

**Cuadro 1**  
**TASAS DE SINDICALIZACION**  
**(Porcentajes)**

1947	4.7
1959	5.5
1965	13.4
1974	12.5
1980	12.3
1984	7.8
1993	7.0

Fuente: Misión de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

un acta de constitución, sin autorización previa del Ministerio de Trabajo, siempre y cuando se observen los estatutos del mismo, ya que según reza la Ley 50 "Toda organización sindical de trabajadores por el sólo hecho de su fundación, y a partir de la fecha de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica" y, adicionalmente, todos los miembros del sindicato, desde el día de su constitución, gozan de fuero sindical de dos (2) meses.

Respecto al registro del sindicato ante el Ministerios de Trabajo y Seguridad Social la Ley 50 estableció unos requisitos mínimos tendientes a su agilización, dándole un plazo máximo de 15 días hábiles para aceptar o negar la creación del sindicato. Adicionalmente, se eliminó la discrecionalidad que tenía el Ministerio en su aprobación, definiendo claramente las causales de negación de la solicitud de aprobación. Se niega la solicitud sólo cuando los estatutos sean contrarios a la Constitución Nacional, cuando el sindicato

se constituya con menos de los 25 miembros exigidos por la ley o cuando se trate de un sindicato de empresa donde ya exista una organización de la misma clase<sup>1</sup>.

2. Prohibió e impuso penas severas a los patronos que impidan o desalienten la sindicalización de sus trabajadores.

3. Estableció que todas los trabajadores cobijados por la convención colectiva, que no estén sindicalizados, están en la obligación de hacer los mismos aportes al sindicato que hacen los trabajadores sindicalizados.

Sin embargo, a pesar de estas normas, como se puede observar en el cuadro 1, la tasa de sindicalización de 1993 es considerablemente inferior a la de 1984. La pregunta que surge entonces es ¿por qué, a pesar de esta ley, la sindicalización continuó disminuyendo? Además del problema del exceso de trámites, que al ser solucionado no logró aumentar la sindicalización, ¿qué factores influyen en el desaliento a la sindicalización? Bien vale la pena que los líderes sindicales se hagan esta pregunta y, a sabiendas de que no es la legislación la causa de su poca acogida, empiecen a analizar seriamente el problema.

## **B. Sindicalización por ramas de actividad económica**

De acuerdo con la información del censo sindical realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 1993 existían en el país 2.817 sindicatos, de los cuales el 30% estaba

<sup>1</sup> Posada de la Peña, F. (1995) "Libertad para Trabajar", Tercer Mundo Editores.



localizado en el sector servicios, excluidos los servicios financieros (Cuadro 2).

La mayor presencia de sindicatos en el sector servicios se explica básicamente por la inclusión en esta rama de los servicios sociales prestados por el gobierno y, en consecuencia, por la significativa importancia de los sindicatos de maestros y del sector salud, sectores con altas tasas de sindicalización. Las otras dos ramas con mayor presencia sindical son el comercio y la industria con el 20% y 18.6% de los sindicatos respectivamente.

Un análisis de las tasas de sindicalización por ramas de actividad económica, es decir, sindicalizados como proporción de los ocupados en cada rama (Cuadro 3), muestra las mayores tasas de sindicalización en las actividades con alta preminencia de servicios prestados por el Estado: electricidad, minas,

**Cuadro 2**  
**SINDICALIZACION POR RAMAS Y SEXO**  
**1993**

	Numero de sindicatos	Afiliados		
		Total	Hombres	Mujeres
Total	2817	912208	618240	293968
Agricultura	371	77387	62359	15028
Minas	44	19865	18107	1758
Industria	524	157115	132681	24434
Electricidad	31	22623	18554	4069
Construcción	86	22999	21282	1717
Comercio	562	64334	43596	20738
Transporte	279	74224	66387	7837
Serv. Financieros	55	59126	37285	21841
Otros Servicios	832	411111	215731	195380
Otros	33	3424	2258	1166

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Cuadro 3**  
**TASAS DE SINDICALIZACION POR**  
**RAMAS Y SEXO 1993**  
**(Porcentajes)**

	Total	Hombres	Mujeres
Total	6.70	7.05	6.07
Agricultura	2.43	2.21	4.03
Minas	13.63	16.55	4.84
Industria	7.19	10.69	2.59
Electricidad	29.64	31.00	24.69
Construcción	3.10	2.98	6.12
Comercio	2.28	2.88	1.59
Transporte	10.20	10.09	11.17
Serv. Financieros	10.36	10.47	10.17
Servicios	13.12	16.80	10.57
Otros	22.35	26.31	17.31

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

y servicios sociales y personales diferentes a los servicios financieros, donde están incluidos el magisterio y los servidores públicos de la salud.

En el caso de los servicios financieros y de la industria, aunque tienen tasas de sindicalización levemente superiores a la tasa total, de todas formas son muy bajas, pues apenas el 10% y el 7% de sus trabajadores están sindicalizados. Se puede entonces afirmar que la sindicalización en Colombia es un fenómeno relativamente extendido entre los trabajadores del sector público y bastante limitado entre los asalariados del sector privado.

## II. El movimiento huelguístico

De acuerdo con la Ley 50 de 1990, una vez finalizada la etapa de negociación directa, si no se logra un acuerdo, los trabajadores podrán ir a la huelga o someter sus diferencias a un tribunal de arbitramento. La declaratoria

de huelga debe ser realizada, en votación secreta e indelegable, por la mayoría de los trabajadores de la empresa o por la mayoría de la asamblea general si están sindicalizados más del 50% de los trabajadores de la empresa.

Como lo muestra Delgado<sup>2</sup>, "Los trabajadores colombianos, que aparentemente, cada vez que afrontan un conflicto, advierten que van a la huelga, en realidad no la utilizan con tanta frecuencia como se cree y por lo general se lanzan a ella sólo cuando se agotan las fórmulas de una negociación aceptable. Los trabajadores no acostumbran ir a la huelga caprichosamente; van a ella cuando la necesitan".

Esta afirmación se constata por el bajo número de huelgas (Cuadro 4) y por la baja relación existente entre huelgas y negociaciones (Cuadro 5). Es de interés destacar las razones principales por las que en Colombia no se recurre con mayor frecuencia a las huelgas. La respuesta radica en los altos costos en los que incurren tanto los empresarios como los trabajadores en la realización de una huelga: por ley, los patronos no pueden despedir a los trabajadores en huelga ni contratar mano de obra temporal para reemplazarlos. Los trabajadores no reciben salarios y no se les permite trabajar aunque no estén sindicalizados. Estos altos costos llevan a ambas partes a ceder en las negociaciones previas<sup>3</sup>.

## A. Huelgas por rama de actividad

Un análisis de las huelgas por ramas de actividad económica muestra que entre 1961 y 1994, el sector con un mayor número de huelgas es la industria manufacturera. En este sector se realizaron el 27% de las huelgas registradas en el país durante el período analizado. En promedio se realizaron en el país 25.2 huelgas anuales en la industria manufacturera durante el período 1961-1994.

El magisterio es el responsable del 23% de las huelgas del período 1960-1994. El alto índice de actividad huelguística del magisterio se explica por el hecho de que el sindicato de maestros (Fecode) es el mayor sindicato del país en cuanto al número de afiliados y es de carácter nacional. Hasta 1960, los educadores eran nombrados y pagados por las regiones con base en el impuesto a la venta de licores. A partir de esta fecha la educación fue nacionalizada y los maestros eran nombrados por los gobernadores y pagados por la Nación. Desde 1980 Fecode se convirtió en un sindicato gremial del orden nacional, cobijando a los docentes de primaria, secundaria y técnica (Delgado, 1995). Ello explica que a partir de este año haya aumentado considerablemente el número de huelgas del magisterio. Entre 1980 y 1994 el magisterio registró un fuerte crecimiento promedio anual en el número de huelgas. Mientras que entre 1961 y 1980 se registraron 17.9 huelgas de maestros en

<sup>2</sup> Delgado, Alvaro (1995), *El Conflicto Huelguístico Colombiano 1961-1991*, en CINEP, ¿Donde está la Clase Obrera? Huelgas en Colombia 1946-1990, Documentos Ocasionales No. 72.

<sup>3</sup> Lora E. y Henao M. L. (1995) "Efectos Económicos y Sociales de la Legislación Laboral", en esta revista.

**Cuadro 4**  
**HUELGAS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA (1961-1994)**

Año	Manufac.	Constru.	Agricul.	Minas y cante.	Transp. comun.	Magist.	Salud pública	Sector financie.	Poder judicial	Resto servicios	Total
1961	19	3	2	1	9	7	0	2	0	1	44
1962	16	3	0	5	5	13	0	0	1	4	47
1963	17	3	2	11	15	14	0	1	3	5	71
1964	24	9	0	1	9	32	2	0	0	10	87
1965	41	7	0	4	9	16	8	1	1	6	93
1966	29	3	2	4	13	30	19	2	1	11	114
1967	23	2	1	5	5	23	5	1	0	5	70
1968	22	1	0	2	3	13	2	0	0	2	45
1969	17	4	0	1	8	15	5	0	2	5	57
1970	13	3	2	1	1	34	7	0	0	4	65
1971	17	2	2	4	5	11	3	0	0	2	46
1972	23	3	0	2	10	20	12	0	1	5	76
1973	19	4	0	3	2	23	5	0	0	1	57
1974	36	4	8	2	2	22	11	2	0	6	93
1975	42	2	6	1	11	36	12	4	6	5	125
1976	30	0	1	3	6	7	7	4	0	3	61
1977	46	4	1	4	7	13	18	1	0	11	105
1978	22	3	1	1	9	8	16	3	2	8	73
1979	23	0	1	1	8	3	11	2	4	9	62
1980	25	1	0	2	5	13	6	2	1	3	58
1981	25	4	1	2	15	12	19	2	2	8	90
1982	24	1	0	1	23	23	25	14	2	19	132
1983	30	3	1	3	15	28	21	3	0	6	110
1984	29	1	4	5	9	14	18	3	2	18	103
1985	25	10	3	2	18	38	48	7	2	10	163
1986	17	8	7	1	12	18	43	9	3	11	129
1987	42	6	15	3	9	18	37	4	4	11	149
1988	37	6	9	5	9	23	19	5	6	22	141
1989	31	9	15	4	6	37	23	4	19	19	167
1990	28	5	7	4	11	60	8	9	9	16	157
1991	22	3	3	0	6	45	35	7	3	16	140
1992	9	7	3	2	14	22	20	9	2	12	100
1993	21	0	8	9	7	13	15	4	0	10	87
1994	14	4	2	5	3	45	23	2	0	4	102
1961-1994	858	128	107	104	299	749	503	107	76	288	3219

Fuentes: Delgado Alvaro, El Conflicto Huelguístico Colombiano, 1961-1990, 1995. CINEP para los datos 1991-1994.



**Cuadro 5**  
**HUELGAS COMO PORCENTAJE DE LAS**  
**NEGOCIACIONES LABORALES**

1975	11.00
1976	5.16
1977	8.56
1978	6.68
1979	6.05
1980	5.19
1981	9.70
1982	12.13
1983	15.19
1984	12.05
1985	18.98
1986	14.18
1987	16.21
1988	15.85
1989	12.16
1990	17.10
1991	21.26
1992	12.26
1993	13.36
1994	12.36

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Delgado, A, op cit y CINEP.

promedio por año, entre 1980 y 1994 se realizaron 27.3 huelgas al año.

Vale la pena destacar que estas huelgas han sido todas, única y exclusivamente, motivadas por reivindicaciones económicas sin que Fecode, con su inmenso poder de presión, se haya preocupado efectivamente por el inmenso deterioro de la calidad de la educación, o por el serio atraso en la organización institucional del sector.

La salud pública también cuenta con un considerable número de huelgas durante los

últimos años. Esto muestra que en el sector oficial, a pesar de que legalmente no están permitidas las huelgas, estas se realizan con mayor frecuencia debido a que normalmente la negociación post-huelga incluye la eliminación de las sanciones impuestas por la ley a los huelguistas.

Si se analiza la evolución del número de huelguistas (Cuadro 6), nos encontramos, que el mayor número de huelguistas está ubicado en el magisterio, con el 59% de los huelguistas de todo el período y tuvo un número promedio de 10.450 personas por huelga. La industria manufacturera, en cambio, que registró el mayor número de huelgas, apenas aportó el 4.6% de los huelguistas, lo que significa que el número promedio de trabajadores por huelga fue 717, cifra considerablemente inferior a la del magisterio. Por su lado, el sector de la salud pública, que tuvo un impacto grande en el número de huelgas, apenas aportó el 3% de los huelguistas, lo que significa un promedio 768 personas por huelga. Esto se debe a que, a diferencia del sector educativo, en el sector salud no existe un sindicato nacional.

En síntesis, en el período 1961-1980, el mayor número de huelgas se presentó en la industria manufacturera, pero, a partir de 1980 las huelgas promedio por año disminuyeron en este sector, mientras que en el magisterio tuvieron un fuerte ascenso debido a la creación del sindicato de maestros a nivel nacional. A su turno, la existencia del sindicato nacional de maestros hace que el número de huelguistas durante el período sea considerablemente más alto en el magisterio.

**Cuadro 6**  
**HUELGUISTAS POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1960-1994**

Año	Manufac.	Constru.	Agricul.	Minas y cante.	Trans. y comun.	Magist.	Salud pública	Sector financie.	Poder judicial	Resto servicios	Total
1961	7169	4720	2423	800	3198	10890	0	5447	0	150	34797
1962	8557	940	0	3485	5480	18781	0	0	3000	10980	51223
1963	18145	4576	840	18789	14138	41056	0	789	2480	3116	103929
1964	9149	3022	0	675	14760	45765	420	0	0	1829	75620
1965	21305	2190	0	1504	21850	94048	1197	60	14000	5037	161191
1966	11479	1240	143	398	7821	79492	4607	50	54	2601	107885
1967	20526	245	700	2803	6859	10840	696	1812	0	1316	45797
1968	5389	80	0	180	4080	28440	140	0	0	2096	40405
1969	13356	3335	0	450	9510	10812	592	0	1600	5868	45523
1970	6498	550	450	43	1000	124639	2133	0	0	2285	137598
1971	9155	230	120	1276	6348	141138	2370	0	0	680	161317
1972	5926	710	0	332	23340	78064	2297	0	12000	2130	124799
1973	11556	870	0	925	7023	76690	1110	0	0	650	98824
1974	24935	7000	4880	500	42	27213	8826	10400	0	2641	86437
1975	21998	360	8600	200	14881	109529	5864	15140	3470	2721	182763
1976	13428	0	138	600	6600	39362	22270	7000	0	14052	103450
1977	24263	13100	100	1800	4590	43066	21230	8000	0	68700	184849
1978	10490	2900	80	100	28300	187561	14305	9400	20000	120501	393637
1979	18590	0	40	600	11600	7910	8040	5940	21750	16450	90920
1980	23323	38	0	135	5420	205988	3250	8800	9000	341	256295
1981	18993	3365	97	3037	45912	619921	33885	10130	5200	24190	764730
1982	19953	2500	0	470	80234	570448	16331	87448	1308	26455	805147
1983	19540	3370	87	620	35898	568066	13640	11190	0	1235	653646
1984	22470	600	1486	254	32004	276602	15026	9300	24000	500154	881896
1985	12145	2922	6500	1180	24359	424051	28987	7175	4980	345766	858065
1986	11091	2602	24512	3600	33220	287243	32278	13526	9330	35911	453313
1987	17996	1131	81795	376	14510	450330	26842	3800	27980	27143	651903
1988	30316	13027	95973	6320	6110	294937	9531	57820	29620	318519	862173
1989	15492	5912	145565	1959	6520	693560	10893	3549	111338	11303	1006091
1990	28965	12224	62250	6810	27000	736730	5235	72778	54250	63536	1069778
1991	44689	440	31900	0	11020	782382	31684	38782	47000	258224	1246121
1992	18970	12582	23140	1272	39638	245144	18782	49964	19150	20601	449243
1993	36540	0	107829	6010	7373	199572	13681	18900	0	402176	792081
1994	33342	2280	3000	1510	880	319792	30166	9800	0	3334	404104
Total 61-94	615739	109061	602648	69013	561518	7850062	386308	467000	421510	2302691	13385550

Fuentes: Delgado Alvaro, El Conflicto Huelguístico Colombiano, 1961-1990, 1995. CINEP para los datos 1991-1994.

## B. Huelgas por tamaño de establecimiento

Como lo muestra Delgado (Cuadro 7), las empresas pequeñas tienen una participación muy pequeña en el número de huelgas realizadas entre 1961 y 1990. Apenas realizaron el 7.3% de las huelgas y participaron con el 0.1% de los huelguistas. Esto se podría explicar por el bajo grado de sindicalización, en la medida que en las empresas pequeñas difícilmente se reúne el número de trabajadores necesario par la creación del sindicato (25), además de que existe una mayor movilidad de la mano de obra.

En las empresas entre 51 y 200 trabajadores se registraron el 30% de las huelgas y el 1,8% de los huelguistas, sin embargo, en este grupo de empresas se presentó el mayor porcentaje de jornadas laborales perdidas, lo que significa que es en este tramo de empresas donde las huelgas son de mayor duración. Las empresas de más de 500 trabajadores presentaron el mayor porcentaje de las huelgas (39.9%) y el 94% de los huelguistas, sin embargo, este grupo de empresas presentó el 28% de las jornadas laborales perdidas, es decir, 10%

**Cuadro 7**  
**HUELGAS SEGUN TAMAÑO DE EMPRESA**  
**(1961-1990, porcentajes)**

Tamaño por No. de trabajadores	Huelgas	Huelguistas	Jornadas
Hasta 50	7.29	0.14	10.8
De 51 a 200	30.15	1.84	38.8
De 201 a 500	23.36	4.06	22.3
Mas de 501	39.2	93.96	28.1
Total	100	100	100

Fuente: Delgado Alvaro, El conflicto huelguístico colombiano: 1961-1990.

menos que las empresas entre 51 y 200 trabajadores. Esto significa que a pesar de que es en las empresas más grandes donde se presenta el mayor número de huelgas, éstas tienen una duración muy inferior a las huelgas de las empresas entre 51 y 200 trabajadores. Esto puede reflejar tanto costos de oportunidad mayores para las partes en las empresas grandes, como el conocimiento de mejores prácticas de negociación y una mayor conciencia sobre las oportunidades y limitaciones de la huelga.

## III. Gasto social

---

### I. La Definición de Gasto Social

El objetivo de esta sección es presentar la evolución del gasto público social entre 1990 y 1994 (Cuadro 1).

Desde hace algunos años ha existido una controversia entre el Departamento Nacional de Planeación y Fedesarrollo sobre el monto del gasto social. Las diferencias radican en los rubros que cada una de las entidades entiende por gasto social. En este número se retoma esta discusión y se van a comparar los resultados de ambas definiciones.

Desde los inicios de la revista Coyuntura Social, Fedesarrollo ha considerado el gasto social como aquel gasto caracterizado por su capacidad para incidir sobre la distribución del ingreso de los colombianos. Basado en este criterio se considera gasto social educación, salud, vivienda y seguridad social.

El gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, por su lado,

además de los rubros incluidos por Fedesarrollo, introduce otros gastos que aunque, es cierto, proporcionan bienestar a la población, no necesariamente tienen un efecto importante sobre la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza. Entre ellos están: cultura, recreación y deporte y, agua y saneamiento ambiental.

Afirmar cuál de las dos definiciones es más correcta es una tarea imposible. Como lo muestra la CEPAL, no existe consenso en la definición de gasto social pues este concepto ha sido tratado en forma operacional sin mayor fundamento teórico<sup>1</sup>. En muchas ocasiones depende simplemente de la disponibilidad de datos. La definición utilizada por Fedesarrollo es comunmente aceptada, pero tiene problemas en la medida en que su aplicación rigurosa supone que se conoce de antemano el efecto redistributivo de los programas. Ante la falta de este conocimiento, la escogencia de los rubros que componen el gasto social se vuelve bastante subjetiva.

---

<sup>1</sup> CEPAL (1994), "El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo", Cuadernos de la CEPAL No.73



**Cuadro1**  
**GASTO PUBLICO SOCIAL<sup>a</sup>**  
**(Millones de pesos constantes 1994)<sup>b</sup>**

Sectores Sociales	1990	1991	1992	1993	1994
Salud	564,294	555,542	603,421	748,072	1,719,349
Seguridad Social	1,472,271	1,475,104	1,540,379	1,790,254	2,059,596
Educación	1,087,968	1,106,985	1,546,029	1,429,501	1,739,271
Vivienda	238,056	251,206	212,256	204,537	226,564
<b>Gasto Social según Fedesarrollo</b>	<b>3,362,589</b>	<b>3,388,837</b>	<b>3,902,085</b>	<b>4,172,364</b>	<b>5,744,780</b>
Cultura, Deporte y Recreación	19,856	19,230	20,223	26,831	44,099
Agua y Saneamiento Ambiental	27,893	34,060	48,473	53,517	56,563
Trabajo, Empleo	135,285	139,504	91,506	149,847	172,319
Otros	80,008	101,002	86,669	29,631	85,341
Gasto Social Rural	105,467	83,196	94,955	86,686	185,767
<b>Gasto Social según DNP (GS)</b>	<b>3,731,098</b>	<b>3,765,829</b>	<b>4,243,911</b>	<b>4,518,876</b>	<b>6,288,869</b>
Total Presupuesto de la Nación (TP)	10,598,694	11,587,411	12,263,898	13,505,894	15,376,624
Participación GS/TP	35.2	32.5	34.6	33.5	40.9
Participación TP/PIB	23.5	25.2	25.7	26.9	29.1
Producto Interno Bruto (PIB)	45,098,517	46,001,229	47,763,625	50,282,603	52,796,733
Población total	32,299,788	32,841,126	33,391,536	33,951,171	34,520,785
Gasto Social per cápita (miles)	115.5	114.7	127.1	133.1	182.2

<sup>a</sup> La ejecución presupuestal corresponde a gastos mas reservas, del sector central y de las entidades descentralizadas por sectores sociales.

<sup>b</sup> Se utilizó como deflactor el índice de precios implícito del PIB a precios de mercado.

PIB: DNP-Unidad de Análisis Macro-económico.

Fuente: Cálculos DNP- UDS-DIOGS-SISD con base en informes de la Contraloría y del DNP-UIP.

Vargas, De Flood y Harriague<sup>2</sup> definen los gastos públicos sociales como aquellos gastos cuyo fin es la provisión de bienes públicos sociales a los ciudadanos, en cumplimiento del mandato constitucional y los destinados a disminuir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Según esta definición, dentro del primer grupo cabría la inclusión de la justicia y la seguridad, gastos ordenados constitucio-

nalmente. Sin embargo, en ningún país estos gastos son contabilizados como sociales.

En conclusión, no existe una sustentación teórica que permita establecer cual de las dos es la definición acertada. Sin embargo, como se puede observar en el cuadro 2, los rubros adicionales introducidos por el Departamento Nacional de Planeación apenas suman entre

<sup>2</sup> Vargas, DeFlood y Harriague (1953) "Medición del gasto público social". Documentos del taller No. 1 sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo. Santiago de Chile.

0.7% y 1% del PIB, lo que significa que existe acuerdo en el grueso de los rubros incluidos dentro del gasto social.

## II. Evolución del Gasto Social 1990-1994

### A. Definición de Fedesarrollo

En la revista Coyuntura Social de agosto de 1993 se incluyó una serie de gasto social desde 1980 hasta 1992. En ese momento, había grandes problemas para la consecución de los datos pues ninguna entidad estatal tenía información sistematizada sobre dicho gasto. Fedesarrollo tomaba los datos de gasto público total suministrados por la Contraloría General de la Nación y, partiendo de la definición arriba enunciada, hacía un cálculo aproximado del gasto social en funcionamiento e inversión del sector central y de las entidades descentralizadas. Gracias al Departamento Nacional de Planeación se cuenta

actualmente con cifras sistematizadas del gasto social, lo que permite cálculos más exactos. En consecuencia, las diferencias que existen entre el gasto social presentado en la Coyuntura Social número 8 para los años 1990-1992 y el gasto social presentado en este número para los mismos años, se explican por la mejor información suministrada actualmente por el gobierno.

Como puede observarse en el cuadro 2, el gasto social, que había permanecido estancado entre 1990 y 1991, tuvo un crecimiento significativo entre 1993 y 1994. Dicho gasto que era del orden del 7.5% del PIB en 1990 alcanzó el 10.9% en 1994, la cifra más alta registrada desde 1980, momento en el cual se empiezan a hacer los análisis sobre el gasto social. Como se verá a continuación, este crecimiento en el gasto social se explica fundamentalmente por el aumento en los rubros de salud y seguridad social.

**Cuadro 2**  
**GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB**

Sectores Sociales	1990	1991	1992	1993	1994
Salud	1.25	1.21	1.26	1.49	3.26
Seguridad social	3.26	3.21	3.23	3.56	3.90
Educación	2.41	2.41	3.24	2.84	3.29
Vivienda	0.53	0.55	0.44	0.41	0.43
Gasto social según Fedesarrollo	7.46	7.37	8.17	8.30	10.88
Cultura, deporte y recreación	0.04	0.04	0.04	0.05	0.08
Agua y saneamiento ambiental	0.06	0.07	0.10	0.11	0.11
Trabajo, empleo	0.30	0.30	0.19	0.30	0.33
Otros	0.18	0.22	0.18	0.06	0.16
Gasto social rural	0.23	0.18	0.20	0.17	0.35
Gasto social según gobierno	8.27	8.19	8.89	8.99	11.91

PIB: DNP-Unidad de Análisis Macro-económico.

Fuente: Cálculos DNP- UDS-DIOGS-SISD con base en informes de la Contraloría y del DNP-UIP.

El análisis del gasto social sectorial muestra que el sector más dinámico fue el de salud con una tasa de crecimiento promedio anual para el período 1990-1994 de 32% en términos reales. Para 1993 se observó un crecimiento del gasto en salud de 24%, pasando del 1.26% al 1.49% del PIB. Obviamente, este crecimiento no puede ser explicado por la Ley 100 de 1993, pues su implementación en el campo de la salud apenas comienza a finales de 1994. Este se explica por las mejoras en la ejecución y por los programas masivos de vacunación, prevención y dotación de hospitales implementados por el ministro Londoño.

Para 1994, el aumento del gasto en salud fue del 129%, pasando a representar el 3.3% del PIB, cifra extraordinaria para los patrones históricos, pues en la década de los ochenta había sido, en promedio, del 1.2%. Sin embargo, este alto crecimiento se explica, fundamentalmente, por un efecto contable: hasta 1993, los gastos en salud y en pensiones del Instituto de los Seguros Sociales eran contabilizados en el rubro "seguridad social", a partir de 1994 se desagrega el gasto y lo que corresponde a enfermedad general y maternidad (EGM) va al rubro "salud" y lo que corresponde a pensiones va al rubro seguridad social. Este efecto contable explica un aumento del gasto social en salud igual a 801.572 millones de pesos.

Además del efecto contable, se presentó un crecimiento importante en el presupuesto

para la atención en salud de la población más pobre, o sea, para el régimen subsidiado de salud implementado por la Ley 100 de 1993. Sin embargo, aunque aún no hay cifras del aumento de la cobertura de los pobres si podemos presumir que los logros aún no son muy significativos. Efectivamente, en la cuenta del Fondo de Solidaridad creado por la Ley 100 se acumularon alrededor de \$80.000 millones en 1994<sup>3</sup>. Adicionalmente, los municipios habrían acumulado recursos de sus transferencias de obligatoria destinación con destino al régimen subsidiado de alrededor de \$120.000 millones<sup>4</sup>.

En vista de esta acumulación de reservas, el gobierno del presidente Samper, en lugar de agilizar su ejecución ampliando la cobertura de los pobres en el régimen subsidiado a través del Instituto de los Seguros Sociales o de las Cajas de Compensación Familiar, entidades autorizadas por la Ley 100 para prestar los servicios subsidiados de salud, expidió el Decreto Reglamentario 2491 de 1994. Este decreto, en buena medida, lo que logró fue revertir la aplicación de la Ley 100 en su sistema de otorgamiento de subsidios a la demanda y continuar con una financiación acelerada de los hospitales públicos sin exigir una mayor eficiencia e inclusive, sin que ni siquiera tuviera montado un sistema de costos adecuado. En otras palabras, buena parte del aumento efectivo del presupuesto en salud continuó como reservas en el Fondo de Solidaridad o fue

<sup>3</sup> Recuérdese que la ejecución presupuestal es igual a gastos más reservas, por lo tanto, las reservas hechas en el Fondo de Solidaridad son consideradas como gasto social del respectivo año.

<sup>4</sup> Pérez Jaramillo, Iván (1995), "La reforma de la seguridad social en salud: el régimen de transición y los principios de la reforma" en Debates de Coyuntura Social número 5, mayo.

destinado a la financiación de hospitales públicos, sin criterios de eficiencia, manteniendo el ineficiente sistema de subsidios a la oferta que había tratado de eliminar paulatinamente la Ley 100. Por lo tanto, en 1994, no hubo una ampliación de la cobertura de salud de los estratos pobres de la población. Este es un caso típico de ineficiencia del Estado: existen recursos abundantes para ampliar la cobertura de salud de la población más pobre pero están acumulados como reservas en un fondo.

Otro rubro, con un crecimiento importante entre 1992 y 1994, fue el de Seguridad Social. Para el período 1992-1993 tuvo un crecimiento neto del 16% sin embargo, este mayor gasto no se explica por el crecimiento de la cobertura en pensiones o por mayores montos pensionales. Se debe fundamentalmente a los atrasos de pagos pensionales a empleados del sector público, al cambio del régimen de cesantías de la rama judicial y a la liquidación de Colpuertos.

Para 1994 el crecimiento en seguridad social fue del 15%. En este año de vigencia de la Ley 100 el mayor gasto en seguridad social se puede explicar en buena medida porque el gobierno obligó a cotizar a los empleados públicos que antes no estaban obligados a cotizar y adicionalmente, se le dio una gran inyección de dineros del presupuesto nacional al Instituto de los Seguros Sociales para que iniciara su proceso de descentralización. Se continuó la liquidación de Colpuertos y el saneamiento de la Caja de retiro de las fuerzas militares.

En educación, en cambio, el gasto, como porcentaje del PIB, permaneció estancado

entre 1990 y 1993 alrededor del 3.6% y para 1994 aumentó al 3.9%, creciendo en términos reales 21% entre 1993 y 1994. Sin embargo, a pesar de este aumento, durante el cuatrienio no se registró un crecimiento de la cobertura ni en primaria ni en secundaria. Para primaria permaneció en el 86% entre 1990 y 1994 y para secundaria la cifra se mantuvo en el 46%. Este aumento del gasto para dicho año se explica básicamente por la implementación del grado cero, es decir, del ingreso de los niños de bajos recursos al preescolar y por el programa de becas para que niños pobres estudien la secundaria en colegios privados. Una mirada a las cifras daría como resultado un gran éxito del programa. Se inició en 1993 con 60.000 becarios y actualmente cuenta con 100.000. Sin embargo una mirada más profunda del programa podría no ser tan optimista. En primer lugar, el hecho de que la cobertura de secundaria se haya mantenido en 46% nos llevaría a pensar que lo que ha ocurrido es una sustitución de matrículas en colegios públicos por matrículas en colegios privados, es decir, que los niños pobres que antes estudiaban en colegios públicos han pasado a estudiar a colegios privados. Sin embargo alguien podría pensar que aunque no se haya logrado aumentar la cobertura, el programa es bueno en la medida en que los niños que han pasado a los colegios privados están recibiendo una educación de mejor calidad que la impartida por los colegios públicos. Esto también es cuestionable en la medida en que estos niños no han sido absorbidos por colegios privados de buena calidad sino por colegios privados de mala calidad ubicados en los barrios populares. Este sería el momento adecuado para que el Ministerio de Educación hiciera una evaluación seria de este programa



preguntándose en primer lugar si el programa amplió la cobertura o si, por el contrario, lo que hubo fue un traslado de niños desde colegios oficiales a colegios privados y, en segundo lugar, cuál es la calidad de los colegios privados en la que están ubicados estos becarios.

Finalmente, el gasto social en vivienda contrariamente a los demás gastos, en lugar de aumentar disminuyó entre 1990 y 1994 a una tasa anual promedio de 1.2%. Esto hizo que su participación en el PIB pasara del 0.5% en 1990 al 0.4% en 1994. Sin embargo, es de anotar que esto no necesariamente significa una menor cobertura del programa. Antes de 1994, era el Instituto de Crédito Territorial (ICT) el que construía directamente las viviendas y las vendía a los usuarios. Sin embargo, el ICT "para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, exigía a los usuarios garantías sobre el crédito hipotecario que sólo podían cumplir los estratos medios y cuando intentó focalizar los recursos se generaron problemas en la calidad de la cartera"<sup>5</sup>.

El gobierno Gaviria creó el subsidio directo a la demanda para la compra de vivienda en los sectores populares logrando no solamente una mayor cobertura sino una mayor focalización que el programa logrado por el ICT. Mientras que, entre 1987 y 1990 se lograron 175.865 soluciones de vivienda, entre 1990 y 1994 se otorgaron 245.088 subsidios para la adquisición de vivienda. Y, realmente,

aunque no se puede hablar de un nivel óptimo de focalización, si es claro que el grado de focalización mejoró con relación al logrado por el ICT. El 50% de los subsidios se otorgó a familias con menos de dos salarios mínimos y el 70% a familias con menos de 2.7 salarios mínimos.

De acuerdo con la definición de Fedesarrollo, el gasto social como porcentaje del presupuesto nacional permaneció estancado entre 1990 y 1993, sólo en 1994 presentó un aumento significativo pues pasó del 31% en 1993 al 37% en 1994. (Cuadro 1).

El gasto social per cápita, por su lado, tuvo un crecimiento moderado entre 1990 y 1993 para aumentar en forma significativa en 1994.

## **B. Gasto Social Según del Departamento Nacional de Planeación**

Además de los rubros considerados por Fedesarrollo, el gobierno introduce dentro del gasto social cultura, recreación y deporte; agua y saneamiento ambiental; trabajo y empleo donde se incluye, fundamentalmente, el presupuesto destinado a financiar el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa por parte del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Desarrollo y del SENA; programas sociales rurales donde se incluyen el Programa de Desarrollo Social Integrado, DRI, y el INCORA y, finalmente; "otros" donde incorpora los fondos de la

<sup>5</sup> Homes, Rudolf, Armando Montenegro y Pablo Roda, (1994), Una Apertura Hacia el Futuro. Balance Económico 1990-1994, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y Fondo Nacional de Desarrollo Económico, Bogotá.

presidencia de la República para apoyo a comunidades y a los indígenas, los programas de reinserción, de asistencia a las comunidades negras y la red de solidaridad.

El gasto en Cultura, recreación y deporte tuvo un crecimiento importante, pasando de representar el 0.4% al 0.8% del PIB. Por su parte, el gasto social rural, que había disminuido entre 1990 y 1993, se recuperó en el año 1994, tal vez por la preocupación que tenía el gobierno por la fuerte disminución del empleo rural registrada en los primeros años de la década de los noventa.

De acuerdo con la definición del Departamento Nacional de Planeación, el gasto social tuvo un repunte significativo, alcanzando el 11.91% del PIB en 1994. Como se afirmó arriba, dicho repunte se explica, fundamentalmente, por salud y seguridad social, aumentos que no significaron una mayor cobertura en ninguno de los dos campos.

### III. Conclusiones

Es de suma importancia que el gobierno esté sistematizando la información del gasto social lo que le permite a él y a la sociedad civil hacer un seguimiento de la evolución de dicho gasto.

Sin embargo, además de la recolección de las cifras de gasto, el gobierno debe preocuparse por la eficiencia del gasto social: no se trata solamente de gastar más, es necesario ser eficientes en el gasto social y esto, hasta el momento, no se ha logrado como se pudo observar en el análisis que se hizo sobre salud

y seguridad social y existen serias dudas sobre la eficiencia del mayor gasto en educación. Es necesario hacer un seguimiento estricto y público de la eficiencia de dicho gasto. Mirar cuánto de cada peso gastado va a los pobres y cuánto se gasta en pagar burocracia.

Como Fedesarrollo siempre lo ha afirmado y como se concluye del análisis anterior, no siempre unas mayores cifras de gasto significan un mayor bienestar de la población y más aun, no siempre tienen un efecto redistributivo importante. Prueba de ello es el gasto en educación para los sectores más pobres de la población: una educación de mala calidad, como la impartida por los establecimientos públicos en Colombia no permite a los pobres una educación adecuada a los requerimientos del mercado laboral y por ende los mantiene con bajos salarios sin que se logre una mejora en la distribución del ingreso. Una educación de mala calidad significa altas tasas de deserción escolar y bajos niveles de ingreso a la educación secundaria y empleos de mala calidad.

Los casos de salud y seguridad social son aun más patéticos: hace dos años se hizo un inmenso esfuerzo en la implementación de una reforma que hasta el presente no ha mostrado efectos importantes en el campo de la cobertura de la población más pobre.

No se trata de gastar más. Es necesario que el mayor gasto esté acompañado de mayor eficiencia para que se pueda conseguir una ampliación de la cobertura de los servicios estatales y para garantizar que ese gasto tenga un efecto redistributivo importante, es decir, que sea efectivamente un gasto social.



## IV. Educación

---

### I. Introducción

El propósito de este indicador es doble. De un lado, con base en los datos de la Encuesta CASEN, procesada por el Departamento Nacional de Planeación, se analiza la situación educativa por regiones y departamentos. De otro, con base en la Encuesta Nacional de Hogares, procesada por el Instituto SER de Investigación, se presenta la evolución de la situación educativa en las siete principales áreas metropolitanas<sup>1</sup> durante los primeros cuatro años de la década de los noventa.

### II. Análisis por regiones y departamentos

#### A. Tasas de analfabetismo por región

Colombia ha tenido avances significativos en la erradicación del analfabetismo. La tasa de

analfabetismo pasó del 38% en 1951 al 11% en 1993 (Cuadro 1). Sin embargo, en el área rural, estas tasas continúan siendo extremadamente altas. Es realmente preocupante que, en un país con el nivel de desarrollo de Colombia, a finales del siglo veinte, casi la cuarta parte de la población rural sea analfabeta.

Para las áreas urbanas la reducción del analfabetismo ha sido mucho más rápida. En 1993 era de apenas del 6% de la población mayor de quince años.

Llama también la atención el hecho de que la brecha que existía entre el analfabetismo de los hombres y de las mujeres se ha ido cerrando en forma significativa. Mientras que en 1951 la brecha era de cinco puntos, en 1993 es apenas de 1 punto porcentual.

Un análisis del analfabetismo por departamento muestra altas tasas en las regiones más

---

<sup>1</sup> Esta información es obtenida de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE realizada en septiembre de 1990 y Marzo de 1994 para las siguiente áreas metropolitanas: Santafé de Bogotá, Medellín y Valle de Aburrá, Cali, Barranquilla (Soledad), Bucaramanga (Girón y Piedecuesta), Manizales y Pasto. Los diseños de muestra son representativos a nivel de ciudades y áreas metropolitanas.



**Cuadro 1**  
**COLOMBIA: TASAS DE ANALFABETISMO DE LA POBLACION DE 15 Y MAS AÑOS**  
**POR SEXO Y ZONA 1951-1993**

Años	Tasa de Analfabetismo (%)				
	Total	Hombres	Mujeres	Cabecera	Resto
1951	37.7	35.0	40.2	21.1	49.7
1964	27.1	25.2	28.9	15.0	41.3
1973	18.5	17.6	19.4	10.5	32.7
1978	16.8	15.3	18.2	9.6	31.7
1985	13.6	13.0	14.1	8.4	26.1
1993	11.1	10.7	11.6	6.6	22.8

Fuente: 1951, 1964, 1973 y 1985, Dane. Censos Nacionales de Población.  
 1978, Dane. Encuesta de Hogares de Junio del mismo año.  
 1993, Cálculos DNP-UDS-DIOGS-SISD con base en la Encuesta CASEN.

pobres. Como se puede observar en el cuadro 2, existe una estrecha relación entre pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas y tasas de analfabetismo de la población de más de quince años. Mientras que la tasa de analfabetismo promedio es del 11%, la de Córdoba y Sucre es del 25%, en el Cauca es del 21%, en Cesar, Chocó y el Magdalena está por encima el 19%, departamentos que a su turno tienen los más altos índices de pobreza medidos por necesidades básicas insatisfechas. Estos datos contrastan con las tasas de Bogotá (3%) y de Valle, Caldas, Atlántico, Meta, los nuevos departamentos<sup>2</sup> y Quindío con tasas de analfabetismo inferiores al 10% y que, a su turno, son las regiones que tienen niveles de pobreza inferiores al promedio nacional.

## B. Tasas netas de asistencia escolar

Mientras que las tasas de analfabetismo son el resultado de los bajos esfuerzos realizados en el pasado en el campo educativo, las tasas netas de asistencia escolar<sup>3</sup> dan cuenta de los esfuerzos que se están haciendo actualmente en este campo.

Para el año 1993, de acuerdo con los datos suministrados por la Encuesta CASEN (Cuadro 3), se tiene una tasa neta de asistencia escolar de la población entre 3 y 24 años del 58%, lo que significa que el 42% de la población de este grupo de edad está excluido del sistema educativo.

Un análisis de las tasas netas de asistencia escolar de la población entre 3 y 24 años

<sup>2</sup> Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada.

<sup>3</sup> La tasa neta de asistencia escolar se define como la proporción de personas de un determinado grupo de edad que está cursando el nivel educativo que corresponde a su edad.

**Cuadro 2**  
**COLOMBIA: TASAS DE ANALFABETISMO**  
**DE LA POBLACION DE 15 Y MAS AÑOS**  
**SEGUN DEPARTAMENTO E INDICE DE**  
**NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS**  
**1993**

Departamentos	Tasa de Analfabetismo	NBI <sup>a</sup>
Antioquia	10.2	25.9
Atlántico	8.3	24.9
Bogotá	3.0	14.2
Bolívar	14.9	43.0
Boyacá	15.7	46.8
Caldas	7.7	20.0
Caquetá	10.8	27.9
Cauca	21.3	56.2
Cesar	20.4	51.0
Córdoba	25.3	59.9
Cundinamarca	10.2	29.6
Chocó	18.9	60.7
Huila	10.4	31.9
La Guajira	16.2	48.7
Magdalena	19.8	59.2
Meta	7.9	20.3
Nariño	15.3	45.6
Norte Santander	10.8	27.4
Quindío	8.6	19.3
Risaralda	7.6	24.9
Santander	17.4	33.3
Sucre	25.1	64.1
Tolima	14.5	44.9
Valle	6.8	24.0
Nuevos Dptos. <sup>b</sup>	8.7	30.1
Total	11.1	32.2

<sup>a</sup> Índice de necesidades básicas insatisfechas.

<sup>b</sup> Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS-SISD con base en Encuesta CASEN.

muestra que, al igual que en caso del analfabetismo, las diferencias por departamento son bastante grandes, pero que hay algunos departamentos pobres, con altas tasas de analfabetismo, que están haciendo esfuerzos importantes en términos educativos. Llamen la atención los casos de Córdoba, Chocó, Guajira y Magdalena que tienen tasas de asistencia escolar superiores al promedio nacional a pesar de tener altos índices de necesidades básicas insatisfechas. En cambio, Antioquia, uno de los departamentos con mayor ingreso per cápita del país y con un índice de necesidades básicas insatisfechas muy por debajo del promedio nacional, tiene una tasa neta de asistencia escolar 5.6 puntos por debajo del promedio nacional. Esta baja tasa neta de asistencia escolar puede ser el reflejo de dos fenómenos: bajas tasas de asistencia al sistema escolar o altas tasas de repitencia, fenómeno muy ligado a los problemas de calidad de la educación, que requieren especial atención de las autoridades locales.

El análisis por grados de escolaridad muestra resultados de mucho interés. En el preescolar, que cubre a la población entre 3 y 5 años, la tasa neta de asistencia escolar es apenas del 36% de la población de dicho grupo. Este es un resultado insatisfactorio, máxime si se considera la importancia que tienen en términos de calidad de la educación y del desarrollo académico futuro de los niños la asistencia al preescolar. Es interesante, sin embargo destacar los esfuerzos realizados en departamentos como Atlántico, Bolívar, Caquetá, la Guajira y Bogotá.

La tasa neta de asistencia escolar a primaria, a nivel nacional, es 79%, lo cual implica

**Cuadro 3**  
**COLOMBIA: TASAS NETAS DE ASISTENCIA ESCOLAR POR NIVEL EDUCATIVO, SEGUN**  
**DEPARTAMENTOS 1993**

Departamentos	Tasas Netas de Asistencia Escolar (%)				
	Total 3-24 años	Preescolar 3-5 años	Primaria 6-11 años	Secundaria 12-17 años	Superior 18-24 años
Antioquia	52.4	29.5	78.1	48.1	7.8
Atlántico	67.6	72.8	81.8	66.2	16.3
Bogotá	67.1	52.1	82.0	76.8	15.2
Bolívar	66.7	60.8	82.5	53.3	9.2
Boyacá	55.9	22.6	85.1	48.0	7.1
Caldas	55.4	22.8	83.3	53.6	16.5
Caquetá	61.3	39.8	79.4	55.4	1.7
Cauca	45.3	26.4	67.3	30.5	5.4
Cesar	55.0	41.9	74.1	43.3	3.2
Córdoba	63.5	52.8	85.0	43.3	3.7
Cundinamarca	55.1	27.8	85.6	52.8	2.5
Chocó	68.0	33.4	81.1	47.1	5.7
Huila	52.5	19.6	75.1	44.3	5.8
Guajira	66.3	48.6	84.6	56.6	2.3
Magdalena	61.6	56.2	72.1	37.9	3.9
Meta	64.6	36.5	84.5	68.2	2.2
Nariño	48.8	19.9	70.1	39.9	6.5
Norte de Santander	55.6	28.7	83.0	57.6	5.2
Quindío	55.8	36.0	76.9	61.7	7.0
Risaralda	53.9	25.1	75.5	52.8	9.2
Santander	54.1	28.1	81.9	44.9	4.5
Sucre	58.0	27.9	84.5	40.0	2.9
Tolima	56.6	22.0	75.8	50.4	7.3
Valle	54.4	27.2	72.9	57.0	9.6
Nuevos Departamentos <sup>a</sup>	62.5	33.3	91.0	62.2	1.8
Total	58.1	36.9	79.1	54.1	8.7

<sup>a</sup> Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Amazonas, Guanía, Guaviare, Vaupés y Vichada.  
Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS-SISD con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN).

que el 21% de los niños entre 6 y 11 años está completamente excluido del sistema educativo.

Por su parte, las tasas netas de asistencia escolar a la educación secundaria a nivel nacional son 54%, según la misma fuente para 1993. Solo el este porcentaje de la población entre 12 y 17 años era absorbida por el sistema escolar y estaba en el curso que corresponde a su grupo de edad. Los demás están fuera del sistema escolar o en cursos inferiores a causa de las altas tasas de repitencia. Ambos fenómenos son preocupantes ya que el primero muestra la baja absorción del sistema educativo en secundaria y el segundo los graves problemas de calidad de la educación que generan alta repitencia.

Llaman la atención las altas tasa netas de asistencia a la secundaria de Bogotá, Meta, Atlántico, Quindío y, de nuevo, la baja tasa de Antioquia, seis puntos por debajo del promedio nacional.

Finalmente, en la educación superior, la cobertura neta es apenas del 8.7%. Las tasas más altas están, en su orden en Caldas, Atlántico y Bogotá, mientras que Caquetá y los nuevos departamentos tienen tasas inferiores al 2%, contra el 8.7% para el promedio nacional.

### **III. Análisis para las siete principales áreas metropolitanas**

Para el estudio de las tasas de asistencia escolar en las siete principales áreas metropolitanas se parte de la información de la Encuesta Nacional de Hogares del Dane. Se

tomó la población entre los 5 y 25 años. Esta población se dividió en cuatro grupos de edad: 5 a 6 años, 7 a 11 años, 12 a 18 años y 19 a 25 años. En este análisis no se tiene en cuenta el curso al cual esté asistiendo la persona, sino únicamente si asiste o no al sistema escolar.

Estos grupos de edad podrían ser asimilados a niveles educativos. Por ejemplo, el grupo de 5 a 6 años podría asimilarse al preescolar, el de 7 a 11 a la primaria y así sucesivamente. La medida en que las estadísticas oficiales utilizan una agrupación diferente y que no se calculan las coberturas netas, se limita el análisis al grupo de edad, olvidándonos del nivel educativo. Esto equivale a analizar las tasas de asistencia escolar. Sin embargo, la fuente de datos utilizada también permite analizar el nivel educativo alcanzado por quienes no se encuentran estudiando, análisis que se presenta más adelante.

El análisis de las tasas de asistencia escolar por sexo y por área metropolitana es de sumo interés para los gobiernos locales puesto les permite conocer la escolaridad de su área metropolitana y su posición relativa con respecto a las demás ciudades. Adicionalmente, les brinda una herramienta útil para el manejo de su política educativa.

#### **A. Tasas de asistencia escolar por grupos de edad y sexo**

Durante el cuatrienio 1990-1994, se presentó un crecimiento de la población en edad escolar en las ciudades estudiadas del 2.2%, pasando de 5.865.432 en 1990 a 5.994.029 en 1994, mientras que la asistencia escolar total aumentó en 6.8%.



Un análisis de la evolución de la cobertura por grupos de edad muestra un importante crecimiento en el grupo de 5 a 6 años y un leve aumento en los demás grupos de edad (Cuadro 4).

Para el grupo de 5 a 6 años la tasa de asistencia escolar pasó de 71% a 90% de la población de dicho grupo en las siete áreas metropolitanas. Esto significa que el crecimiento de la asistencia escolar fue muy superior al crecimiento de su población (18% contra 3.5%). Este es el resultado del esfuerzo del gobierno anterior de promover la asistencia al pre-escolar a los niños de menores ingresos, que tuvo aplicación fundamentalmente en las áreas urbanas, pues, como se vio, a nivel total nacional fue muy escaso.

En el grupo de 7 a 11 años la tasa de asistencia escolar pasó del 96% al 97%. Pero en este grupo de edad, según los estimativos basados en la encuesta nacional de hogares, disminuyó la población, lo que significa que el crecimiento de la tasa de asistencia escolar se debió a la caída en su población y no por la mayor capacidad del sistema educativo de absorber estudiantes.

En el caso del grupo entre 12 y 18 años, la tasa de asistencia escolar apenas creció 0.8%. Esta bajísima tasa de crecimiento no corresponde a los objetivos del plan de desarrollo para el cuatrienio 1990-1994, una de cuyas metas prioritarias era la expansión importante de la educación secundaria, nivel asimilable a este grupo de edad.

**Cuadro 4**  
**TASAS DE ASISTENCIA ESCOLAR EN LAS SIETE PRINCIPALES AREAS METROPOLITANAS**  
**1990-1994**

Escolaridad	Población	Asistencia	Tasa de asistencia escolar
Preescolar (5-6 años)			
1990	446802	316722	70.9
1994	443155	393943	88.9
Primaria (7-11 años)			
1990	1201898	1156603	96.2
1994	1125616	1094624	97.2
Secundaria (12-18) años			
1990	1487263	1154072	77.6
1994	1638887	1284518	78.4
Superior (19-25 años)			
1990	1637349	431216	26.3
1994	1644089	494657	27.3

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. Dane etapas 70 y 83, cálculos Instituto SER de Investigación.

Finalmente, para el grupo de edad entre 19 y 25 años, aunque el aumento de la asistencia escolar fue importante, 15% en el cuatrienio, dado el crecimiento de la población en este grupo, la tasa de asistencia escolar apenas aumentó un punto porcentual, pasando de 26% a 27%. Esto significa que, en términos relativos, el aumento no fue significativo.

## B. Evolución de las tasas de asistencia escolar por áreas metropolitanas y sexo

En el cuadro 5 aparecen las tasas de asistencia escolar por grupos de edad y sexo para cada una de las áreas metropolitanas estudiadas.

## 1. Grupo de 5 a 6 años

Los grandes esfuerzos en el aumento de la escolaridad de este grupo de edad fueron realizados en Medellín, Bogotá y Bucaramanga. En las demás ciudades el crecimiento en estas tasas de asistencia escolar fue pequeño. Aunque no existen diferencias significativas por sexo sí llama la atención el hecho de que la tasa de asistencia escolar para las mujeres de este grupo de edad es superior a la de los hombres. No existe, sin embargo, una explicación razonable de este fenómeno ya que no se podría argumentar que los niños de este grupo de edad se vean obligados a trabajar y por ello no puedan asistir a la escuela.

**Cuadro 5**  
**TASAS DE ASISTENCIA ESCOLAR POR EDAD Y SEXO POR CIUDADES**

Area	5-6 años		7 a 11 años		12 a 18 años		19 a 25 años	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<b>Metropolitana</b>								
<b>Barranquilla</b>								
1990	86.8	92	93.7	95.3	84	77	27.8	26.5
1994	90	90.1	96.9	97.3	82.8	79.6	27.4	28
<b>Bucaramanga</b>								
1990	64	64.6	93.8	95.7	75.9	71.4	26.7	26.7
1994	92.7	86.8	96	97.4	72.5	69.9	27.9	26.2
<b>Bogotá</b>								
1990	67.5	71.6	96.5	97.2	80.9	79.6	32.6	28
1994	90.7	91	97.8	97.5	81.2	78.9	31	30.1
<b>Manizales</b>								
1990	69	72.5	95.1	95.3	75.8	78.8	32.1	24
1994	85.3	87.8	96.8	99.5	82.2	79.1	28.2	25
<b>Medellín</b>								
1990	45.4	58.6	94.6	95.6	75.2	72.9	24.9	22.2
1994	87.7	85.1	97	99	76.1	73.4	27.1	23.5
<b>Cali</b>								
1990	78.7	84.1	97.1	97	74.7	72.3	19.7	20.8
1994	78.1	85.8	94.3	95	78.5	75.8	23.8	23.1
<b>Pasto</b>								
1990	74.5	77.4	96.3	95.3	74.7	68.7	29	26.6
1994	83	73.2	97.5	98	86.6	70.5	30.3	24.2

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane. Cálculo realizado por el Instituto SER de Investigación.

## 2. Grupo de 7 a 11 años

LLaman la atención las altas tasas de asistencia escolar para este grupo de edad en las siete principales áreas metropolitanas. Como ya se observó para el conjunto de las siete principales ciudades, dicha tasa pasó del 96% al 97% de los niños entre siete y once años. El análisis por ciudades no muestra diferencias importantes. Por sexo, se observa que las tasas de asistencia escolar de las mujeres son levemente superiores a las de los hombres, diferencia que en este caso sí podría ya estar explicada por el trabajo de los niños que les impide ir a la escuela.

## 3. Grupo de 12 a 18 años

La tasa de escolaridad para este grupo de edad aumentó entre 1990 y 1994 sólo en un punto porcentual. Sobresalen Pasto y Manizales donde el crecimiento fue superior al promedio. En las ciudades estudiadas, excepto Manizales, la tasa de escolaridad para este grupo de edad es sensiblemente mayor en la población masculina. Esto se explicaría por el hecho de que, frecuentemente, las mujeres de este grupo de edad se dedican a las labores domésticas, bien sea porque forman un hogar o porque reemplazan en estas labores a sus madres que salen a trabajar.

Vale la pena resaltar el hecho de que Bucaramanga es la única ciudad donde la tasa de escolaridad en este grupo de edad disminuyó tanto para hombres (3.4 puntos porcentuales) como para mujeres (1.5 puntos).

## 4. Grupo de 19 a 25 años

La tasa de escolaridad de este grupo de edad pasó del 26% al 27% entre 1990 y 1994. Cali, que tenía la tasa más baja fue la ciudad que presentó un mayor crecimiento, pasando de 20% a 24% para los hombres y de 21% a 23% para las mujeres. En el resto de las ciudades el crecimiento de la tasa de escolaridad de este grupo de edad no fue superior al promedio. Vale la pena destacar el hecho de que en Manizales, Medellín y Pasto son las ciudades donde existe una mayor brecha entre la tasa de escolaridad masculina y la femenina. En las demás ciudades las tasas para ambos sexos son bastante semejantes.

## C. Escolaridad de los excluidos del sistema escolar

Es de interés analizar también la distribución porcentual de la población excluida del sistema educativo de acuerdo al número de años de estudio realizados, información que se obtiene también de las encuestas de hogares del Dane procesadas para este informe.

El cuadro 6 muestra un comportamiento interesante en el nivel de escolaridad de la población que ha desertado del sistema educativo: si bien el porcentaje de personas que no asisten al sistema escolar disminuyó levemente para todos los grupos de edad, el grado de escolaridad de estos desertores sí tuvo un aumento considerable en el cuatrienio<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> No se analiza la población menor de seis años porque si no asiste no tiene ningún nivel educativo.

**Cuadro 6**  
**GRADOS DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACION EXCLUIDA DEL SISTEMA EDUCATIVO**

Grupos de edad	%	Años de estudio					
		0 años	1-4 años	5 años	6-9 años	10-11 años	12-13 años
<b>Menos de 6 años</b>							
1990	29.1						
1994	11.1						
<b>Entre 7 y 11 años</b>							
1990	3.8	71	25.7	3.1	0.2		
1994	2.8	39.4	56.1	4.4			
<b>Entre 12 y 18 años</b>							
1990	22.4	4.8	25	31.6	31.3	7.3	
1994	21.6	3.4	16.6	25.1	35.9	17.5	0.2
<b>Entre 19 y 25 años*</b>							
1990	68.36	1.4	9.5	16.7	41.4	29.4	1.6
1994	67.24	1.3	7.1	16.2	36.1	37.4	1.9

\* Se excluyen quienes reportan haber terminado tres o más años de universidad: 9.5% en 1990 y 9.4% en 1994.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Dane. Cálculos Instituto SER de Investigación.

Tomando la población entre 7 y 11 años que está fuera del sistema educativo llama la atención el fuerte aumento de su escolarización. Mientras que en 1990 el 71% de los desertores de este grupo no tenía ningún nivel educativo, en 1994 este porcentaje había disminuido al 39%. En cambio, creció en forma significativa el grupo de desertores con un nivel educativo entre 1 y 4 años: 56% en 1994 contra 25.7% en 1990. Es interesante destacar que para 1994 el 35% de los desertores apenas había cursado menos de dos años de educación, convirtiéndose en un grupo poblacional de alto riesgo frente al problema del analfabetismo funcional o real.

El grupo de desertores de 12 a 18 años presentó un aumento importante de la escolarización, pues para 1994 los que tenían entre 6 y 11 años de educación aumentaron considerablemente y, por el contrario, dismi-

nuyeron los que tenían menos de cinco grados de educación.

Finalmente, los desertores que tienen entre 19 y 25 años también aumentaron su escolaridad, creciendo considerablemente el grupo que posee entre 10 y 11 años de educación.

En síntesis, aunque la deserción escolar no disminuyó considerablemente, el grupo de los desertores fue retenido durante un mayor número de años en el sistema escolar, aumentando su nivel educativo promedio.

#### IV. Conclusión

Del análisis realizado tanto a nivel de departamentos y regiones cabe destacar, en primer lugar, la fuerte disminución de las tasas de analfabetismo entre 1951 y 1993, sobre todo a nivel urbano.

Adicionalmente, si bien es cierto que los departamentos más pobres son los que tienen mayores tasas de analfabetismo, no siempre tienen las menores tasas de asistencia escolar: llaman la atención los casos de Córdoba, Chocó, Guajira y Magdalena que con altos índices de pobreza, tienen tasas de asistencia escolar superiores al promedio nacional. En cambio, Antioquia, con un índice de pobreza muy por debajo del promedio nacional presenta una tasa neta de asistencia escolar por debajo de la tasa media nacional.

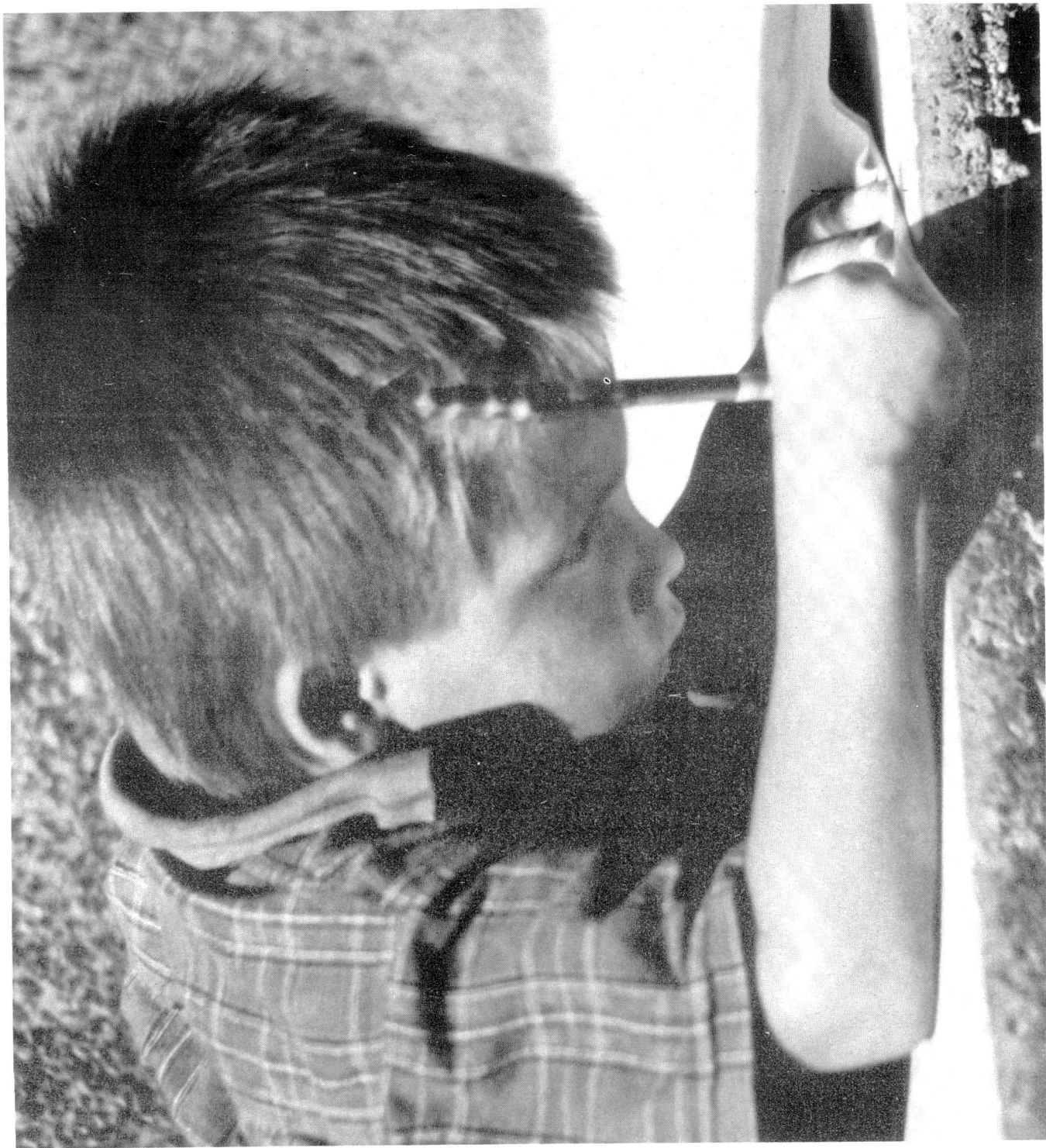
Del análisis de las siete principales áreas metropolitanas, se concluye que en los primeros cuatro años de la década se presentó un aumento muy bajo de las tasas de escolaridad, con excepción del grupo entre 5 y 6 años, donde sí hubo un crecimiento importante como respuesta al propósito del gobierno del presidente Gaviria de atender a

los niños de bajos recursos en edad preescolar, buscando con ello mejorar la calidad de la educación a lo largo del proceso educativo, prestar más atención a este grupo poblacional y disminuir el alto grado de repitencia o deserción en el primer grado de primaria. Sería útil saber qué está ocurriendo en el sector rural, donde se presentan con mas frecuencia estos problemas de deserción y repitencia.

Vale la pena resaltar que, desde el punto de vista de la variable género, la diferencia más significativa en las tasas de escolaridad está en el grupo de los 12 a los 18 años: 80% para los hombres y 75% para mujeres. En los niveles de preescolar y primaria no hay diferencia y en la de educación superior es en promedio de solo 0.9%, aunque en algunas ciudades las tasas de asistencia escolar de las mujeres son superiores a las de los hombres.



Seguimiento  
a programas  
de gobierno



# Efectos económicos y sociales de la legislación laboral

---

Eduardo Lora  
Marta Luz Henao<sup>1</sup>

Como la mayoría de los países de la región, a lo largo de varias décadas, Colombia desarrolló un complejo sistema de intervenciones estatales en el mercado laboral con el objetivo, en principio, de proteger los ingresos y empleos de los trabajadores, fortalecer su capacidad de negociación frente a los capitalistas y establecer un ambicioso sistema de seguridad social. La mayor parte de la legislación y las instituciones que dieron base a estas formas de intervención estatal en el mercado laboral fueron establecidas en los años cincuentas y sesentas y permanecieron prácticamente sin cambio hasta 1990.

Un sentimiento general de insatisfacción con estas y otras prácticas intervencionistas llevó a la administración de César Gaviria (1990-94) a introducir sustanciales reformas a las más importantes áreas de la política económica y social. Se liberalizó el comercio internacional, se desregularon las operaciones

cambiarias y la inversión extranjera y se introdujeron importantes modificaciones en el sistema financiero, incluyendo la separación del Banco de la República de la órbita del gobierno. Las reformas al régimen laboral fueron de un alcance menos ambicioso y algo mezclado, como se verá en este artículo. Esto fue en parte resultado del proceso de negociación de todo el paquete de reformas que se presentó al Congreso en 1990, algunos de cuyos componentes, como la reforma a la seguridad social, sólo vinieron a ser aprobados en 1993. Pero, sin ninguna duda, la adopción de reformas más ambiciosas y completas también estuvo impedida por la falta de entendimiento público sobre los efectos económicos y sociales y de las diversas formas de intervención estatal que afectan el mercado de trabajo. Este artículo es una pequeña contribución para mejorar la comprensión pública del funcionamiento del mercado laboral y de las implicaciones de las reformas laborales introducidas desde 1990.

---

<sup>1</sup> Este artículo fue presentado a la conferencia sobre "Mercados de Trabajo: Crecimiento y Pobreza en América Latina", organizada por Brookings Institution y el Banco Mundial, realizada en Buenos Aires en julio de 1995. Será parte de un libro sobre el tema editado por Sebastián Edwards y Nora Lustig. Se agradece a estas instituciones y personas haber permitido su publicación anticipada en esta revista.

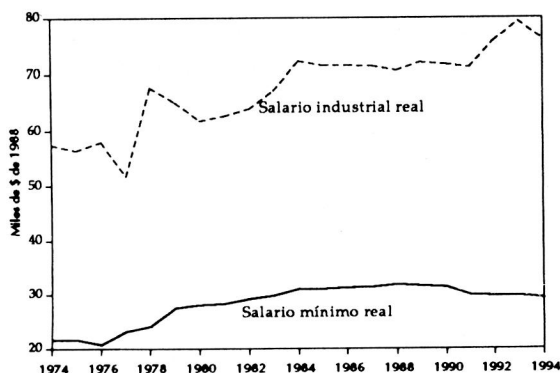


## I. Salario mínimo

Los mínimos salariales han existido en Colombia desde 1950. En 1956 se introdujo un complejo sistema de salarios mínimos diferenciales por área, sector económico y tamaño de empresa, el cual fue luego desmantelado gradualmente hasta la adopción de un salario mínimo único en 1983 (Misión, 1986, Cap. 6). Actualmente el gobierno determina cada año el salario mínimo, previa negociación con representantes de las organizaciones sindicales y los gremios empresariales. La inflación pasada y la meta de inflación para el año son las principales variables que se consideran en las negociaciones, lo cual ha traído como resultado una notable estabilidad del salario mínimo en términos reales, especialmente desde principios de los ochentas (Gráfico 1).

Para los patrones de América Latina, en Colombia el salario mínimo juega un rol muy

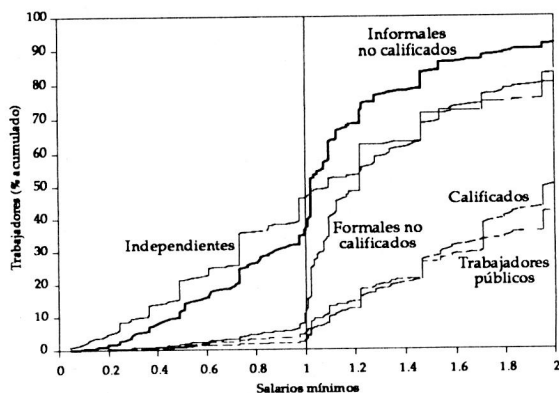
**Gráfico 1**  
SALARIO MINIMO REAL E INDUSTRIAL



Fuente: Dane y cálculos propios.

importante como determinante de los ingresos laborales, aunque este rol puede haber disminuido en años recientes, como lo sugiere la creciente brecha con el salario industrial medio (Gráfico 1). La cobertura del salario mínimo en las áreas urbanas varía según la posición ocupacional y el nivel de educación. Entre 40% y 50% de los trabajadores por cuenta propia ganan por debajo del mínimo y no hay ninguna concentración de sus remuneraciones alrededor del mínimo (Gráfico 2). Entre el resto de trabajadores, la influencia del salario mínimo depende del nivel de educación. Para quienes cuentan con menos de 12 años de educación, que pueden considerarse como no calificados, el mínimo es claramente determinante de su nivel de ingresos, especialmente si están ocupados en el sector formal (definido por la afiliación a la seguridad social). En este sector, menos del 10% de los trabajadores no calificados ganan por debajo del mínimo y un porcentaje tan elevado como el 44% gana entre 1 y 1.2 salarios mínimos. Pero aun entre

**Gráfico 2**  
CONCENTRACION DE INGRESOS  
LABORALES ALREDEDOR DEL MINIMO



Fuente: Banco Mundial (1994, anexo 2).

los trabajadores no calificados del sector informal, el salario mínimo ejerce una influencia importante. Cerca del 30% de este grupo de trabajadores gana por debajo del mínimo, pero otro 30% gana entre 1 y 1.2 salarios mínimos. Por consiguiente, la concentración de las remuneraciones alrededor del mínimo es muy alta para los trabajadores no calificados, quienes representan cerca del 80% de la fuerza laboral. Los niveles más altos de ingresos de algunos trabajadores no calificados se deben a su antigüedad en las empresas (Banco Mundial, 1994; López, 1990-91).

Los efectos macroeconómicos, sectoriales y distributivos de los aumentos del salario mínimo han sido analizados recientemente por Lora y Herrera (1993) con la ayuda de un modelo de equilibrio general<sup>2</sup>. Este modelo supone que únicamente las remuneraciones de los trabajadores no calificados en el sector formal urbano están determinadas por el salario mínimo, mientras que las de los demás grupos de trabajadores se determinan por las condiciones de equilibrio del mercado. Los resultados son sensibles a la reacción de las políticas fiscal y cambiaria. Si la tasa de cambio nominal y el gasto público real están fijos, un 10% de aumento del salario mínimo nominal causa una caída del 0.8% en el PIB y un incremento de 3.6% en el índice de precios al consumidor (Cuadro 1, columna 1). Estos dos efectos adversos se pueden prevenir mediante

una combinación de mayor gasto público (equivalente al 1.7% del PIB) y una revaluación nominal de la tasa de cambio de 15.6%, pero a costa de un severo deterioro en la balanza comercial externa y en la situación fiscal (Cuadro 1, columna 2)<sup>3</sup>.

Los efectos en el mercado laboral son igualmente adversos. En el primer caso, el nivel de empleo de los trabajadores formales no calificados se reduce 4.1%, y se produce un aumento de 1.6 puntos en la tasa de desempleo y una expansión de 1.1% en el número de trabajadores informales. En el segundo caso, estos efectos laborales quedan reducidos aproximadamente a la mitad.

En contra de la creencia popular, el salario mínimo tiene muy poco efecto sobre la distribución del ingreso en las zonas urbanas. En la primera simulación, el aumento supuesto del 10% en el salario mínimo eleva el ingreso real del quintil más pobre de las familias urbanas en un escaso 0.5%, y el del quintil más alto en 0.3%. En la segunda simulación, estas variaciones alcanzan 5.1% y 4.6%, dejando nuevamente sin mayores cambios la distribución del ingreso entre las familias urbanas. Esto se debe a que los ingresos no laborales tienen un peso importante en los ingresos totales de todos los grupos: 42% en el quintil más bajo y 53% en el quintil más alto.

<sup>2</sup> El modelo considera 21 sectores, capitales específicos por sector y tres tipos de trabajo: rural, urbano no calificado y urbano calificado. La existencia de un salario mínimo para los trabajadores urbanos no calificados da origen a desempleo y a un segmento informal de trabajadores. Para una descripción detallada del modelo véase Banco Mundial (1994, Anexo 2).

<sup>3</sup> En el trabajo original de Lora y Herrera (1993) se exploran otras combinaciones de política.



**Cuadro 1**  
**EFFECTOS MACROECONOMICOS Y DISTRIBUTIVOS DE UN INCREMENTO DEL 10% EN EL**  
**SALARIO MINIMO NOMINAL**  
**(Variaciones porcentuales)**

	(1) Política fiscal y de tasa de cambio pasivas	(2) Política fiscal y de tasa de cambio activas
<b>Variables de política</b>		
Gasto público ( Variación como % del PIB)	0	1.7
Tasa de cambio nominal	0	-15.6
<b>Variables macroeconómicas</b>		
Producto Interno Bruto	-0.8	0.0
Indice de precios al consumidor	3.6	0.0
Tasa de cambio real	-3.5	-15.6
Balance fiscal (Variación como % del PIB)	0.1	-2.5
<b>Ingresos reales</b>		
<b>Grupos laborales urbanos</b>		
Formales no calificados	1.8	7.5
(Salario real per capita)	-6.1	-10.0
Informales no calificados	3.4	10.0
(Salario real per capita)	-2.3	-9.0
Calificados	3.5	8.3
<b>Trabajadores rurales</b>	-2.9	-6.6
<b>Capitalistas (por sector)</b>		
Agricultura	-2.1	-0.4
Industria	-1.6	-2.5
Comercio	-3.1	-8.7
<b>Grupos de ingreso urbanos</b>		
Quintil más bajo	0.5	5.1
Quintil más alto	0.3	4.6
<b>Empleo urbano</b>		
Formal no calificado	-4.1	-2.3
Informal no calificado	1.1	0.9
Desempleo (cambio como % de la fuerza laboral)	1.6	0.8

Fuente: Lora y Herrera (1993).

Una redistribución mucho más importante tiene lugar entre los distintos ingresos factoriales y entre las familias rurales y urbanas. En la primera simulación, todos los tipos de trabajo urbano ganan entre 1.8% y 3.5% (teniendo en cuenta cambios de remuneración per cápita y de niveles de empleo). En cambio, los trabajadores rurales pierden 2.9% de sus ingresos reales, y los

capitalistas pierden entre 1.6% y 2.9%, dependiendo de su sector de actividad. En la segunda simulación estos cambios son mucho mayores: los trabajadores urbanos ganan entre 7.5% y 10% mientras que los trabajadores rurales pierden 6.6% y los capitalistas experimentan reducciones de ingreso entre 0.4% y 12.4%. Debido a la concentración de la pobreza en las áreas rurales, los aumentos del salario

mínimo pueden así elevar, antes que disminuir, el número de pobres (Banco Mundial, 1994).

## II. La importancia de los costos laborales no salariales

Los costos laborales, adicionales al salario, que impone la legislación colombiana comprenden (1) cesantías, (2) prestaciones sociales personales, (3) contribuciones a la seguridad social, y (4) impuestos a la nómina

destinados a diversas entidades y programas (Sena, ICBF y cajas de compensación). De acuerdo con el cuadro 2, todos estos sobrecostos laborales representan entre 42% y casi 64% de los costos salariales, dependiendo del tipo de contrato del trabajador. El promedio ponderado de estos sobrecostos legales puede calcularse en 59.9% para el sector manufacturero y 59.7% para el sector comercio<sup>4</sup>.

Las reformas legales recientes introdujeron profundos cambios en los regímenes de

**Cuadro 2**  
**PRINCIPALES COSTOS LABORALES NO SALARIALES LEGALES**  
**(% del costo salarial)**

	Contratos previos a la Ley 50 (1990)	Previsto para 1996	Nuevos contratos con plenos beneficios sociales	Nuevos contratos con salarios integrales	Contratos temporales
	En 1990				
<b>Pago de cesantías</b>					
Pago específico de cesantías	9.3	9.3	9.3	...	9.3
Pago de retroactividad	4.2	4.2	...	...	...
<b>Beneficios complementarios</b>					
Vacaciones (15 días laborales por año)	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7
Prima legal de servicios (1/2 mes por semestre)	8.9	8.9	8.9	...	8.9
<b>Contribuciones a la seguridad social</b>					
Pensiones	6.5	13.5	13.5	14.5	13.5
(pagadas por el trabajador)	(2.2)	(3.4)	(3.4)	(4.4)	(3.4)
Salud	7.0	12.0	12.0	12.0	12.0
(pagada por el trabajador)	(2.3)	(4.0)	(4.0)	(4.0)	(4.0)
<b>Impuestos a la nómina</b>					
Sena (capacitación laboral)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
ICBF (programas Sociales)	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Cajas de compensación (Subsidio familiar)	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
<b>Total</b>	<b>51.6</b>	<b>63.6</b>	<b>59.4</b>	<b>42.2</b>	<b>59.4</b>
<b>Memo: Participación en la fuerza laboral en 1994:</b>					
Sector manufacturero	...	20.7	53.6	1.5	24.3
Comercio	...	14.5	71.0	0.6	13.9

Fuentes: Pagos de cesantías y beneficios complementarios: Ocampo (1987), otros costos según la legislación laboral. Los datos del memo son de una encuesta especial realizada por Fedesarrollo en agosto de 1994.

<sup>4</sup> La ponderación que se utiliza para estos cálculos es la participación de cada tipo de contrato en el empleo de cada sector, sin tener en cuenta los diferenciales de salario por tipo de contrato, que pueden ser importantes.

cesantías y de la seguridad social, como veremos más adelante. Sin embargo, el peso total de estos sobrecostos laborales en realidad se elevó con relación a su nivel anterior de 51%.

Dados estos elevados costos no salariales exigidos por la ley, no es sorprendente que su cumplimiento sea muy reducido. Los asalariados representan unas dos terceras partes de la fuerza laboral de las 10 principales ciudades —el resto son propietarios, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares (Cuadro 3), pero tan solo la mitad de estos asalariados (entre 1.6 y 1.8 millones) trabajan en empresas de diez o más trabajadores, que son las que usualmente se ciñen a la legislación laboral. De igual forma, se calcula que los afiliados a la seguridad social eran 1.9 millones de trabajadores en 1990 y 2.4 millones en 1992, lo cual representa

39% y 45%, de la fuerza laboral de las siete grandes ciudades en esos dos años<sup>5</sup>.

### III. Los pagos de cesantía

Las cesantías fueron el mayor costo laboral extrasalarial en los ochentas. Una encuesta realizada en 1986 en el sector industrial mostró que los pagos de cesantías eran considerados el mayor obstáculo legal a la creación de empleo (Kertzman, 1987). No solamente eran costos elevados sino muy inciertos puesto que dependían de la antigüedad de los trabajadores, de los aumentos salariales y, sobre todo, de la frecuencia de los retiros que de sus cesantías podían hacer los trabajadores (Cuadro 4). Esto último se debía a que, legalmente, el pago de la cesantía al momento de retiro de la empresa equivalía a un mes del último salario nominal por año trabajado, menos todos los retiros nominales efectuados

**Cuadro 3**  
**COMPOSICION DE LA FUERZA LABORAL POR POSICION OCUPACIONAL (%)**

	Trabajadores por cuenta propia	Asalariados de las microempresas <sup>1</sup>	Patronos de la micro-empresa	Servicio doméstico	Trabajadores familiares sin remuneración	Total de sector informal	Asalariados de las otras empresas <sup>2</sup>	Asalariados del gobierno	Patronos de las otras empresas <sup>2</sup>	Profesionales y técnicos independientes	Memo: empleo total
1984	23.1	18.6	4.3	6.0	3.0	55.1	31.2	11.3	0.8	1.7	3586528
1986	21.3	20.5	4.7	6.3	2.8	55.6	31.1	10.9	0.8	1.6	3886842
1988	22.0	21.1	5.6	5.6	2.6	57.0	30.0	10.3	0.9	1.7	4386232
1992	21.0	20.5	6.2	5.2	2.2	54.9	32.9	9.2	1.0	1.9	5087923
1994	22.1	20.0	6.1	4.3	1.2	53.7	34.7	8.6	1.0	2.0	5249584

<sup>1</sup> 10 ó menos trabajadores permanentes.

<sup>2</sup> Más de 10 trabajadores permanentes.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Dane.

<sup>5</sup> Incluyendo los funcionarios públicos, quienes representan del 9 al 10% de la fuerza laboral. Estos cálculos se basan en las encuestas de hogares del Dane.

**Cuadro 4**  
**NUMERO DE SALARIOS PAGADOS ANUALMENTE COMO CESANTIA**

		Sin retiros parciales	Con retiros parciales		
			Cada 5 años	Cada 3 años	Cada año
<b>Caso A</b>					
Rendimiento de las reservas	35%				
Alza salarial	24%				
Antigüedad (años)	1	9.3			10.8
	5	9.8	15.3	16.1	17.3
	10	10.3	21.1	22.8	25.3
	15	10.8	26.9	29.6	33.3
	20	11.3	32.8	36.3	41.4
<b>Caso B</b>					
Rendimiento de las reservas	35%				
Alza salarial	28%				
Antigüedad (años)	1	9.8			
	5	11.3	17.0	17.8	18.8
	10	13.3	23.9	25.7	28.3
	15	15.1	30.8	33.6	37.7
	20	17.0	37.7	41.5	47.0

Fuente: Ocampo (1987).

(permitidos para adquisiciones o mejoras de vivienda). Como resultado de este método de cálculo, regía en la práctica un sistema de "doble retroactividad". Ocampo (1987) calculó que, en promedio, en el sector manufacturero la retroactividad implicaba un costo equivalente al 4.2% de la nómina (o el 35% de los costos de la cesantía).

Uno de los principales objetivos de la reforma laboral que aprobó el Congreso en 1990 (Ley 50) como parte de un ambicioso paquete de reformas estructurales<sup>6</sup> fue la eliminación de esta "doble retroactividad". Ese sistema fue reemplazado por la obligación para las empresas de depositar anualmente el valor causado de las cesantías a nombre de

los trabajadores en los "fondos de cesantías" creados para el efecto. Sin embargo, el nuevo sistema se aplicó solamente a los contratos laborales posteriores a la expedición de la ley, incluyendo aquellos libremente renegociados entre las firmas y los trabajadores a nivel individual. A fines de 1994 solamente 82,000 trabajadores de todos los sectores se habían acogido voluntariamente a esta posibilidad, vinculándose a los nuevos fondos. Sin embargo, debido a la rotación tan elevada de los trabajadores (véase más adelante), a mediados de 1994 solamente 20.7% de los trabajadores del sector manufacturero y 14.5% de los empleados del comercio tenían aun derecho al viejo sistema de cesantías con doble retroactividad.

<sup>6</sup> Para una descripción completa de las reformas véase Lora (1991) o Hommes, Montenegro y Roda (1994).

La Ley 50 también creó un nuevo tipo de contrato para los trabajadores que ganan más de 10 salarios mínimos que estén dispuestos a renunciar a todo tipo de pagos de cesantía y otras prestaciones legales (excepto vacaciones) a cambio de una mayor remuneración mensual. A mediados de 1994 solamente 1.5% de los trabajadores del sector industrial y 0.6% de los empleados del comercio habían aceptado este tipo de contrato.

Antes de la Ley 50, los contratos temporales con menos de un año de duración estaban prohibidos, excepto a través de firmas especializadas en la venta de servicios temporales a otras empresas. En la práctica, el uso de estos servicios ayudaba a reducir los costos de cesantía y otros costos no salariales, a expensas de la estabilidad laboral y de los ingresos y la seguridad social de los trabajadores. La Ley 50 eliminó la mayoría de las restricciones a los contratos temporales, y le concedió además a los trabajadores temporales las mismas prestaciones y derechos de seguridad social de los demás trabajadores.

#### IV. Costos de despido

Tradicionalmente, los costos de despido han sido extremadamente altos en Colombia. Se requiere un preaviso de 45 días para despedir a cualquier trabajador que haya cumplido el período de prueba de dos meses. Aunque la Ley 50 autorizó períodos de prueba de cualquier duración, no modificó el período de preaviso. El despido causa además pagos adicionales al trabajador, que aumentan con el número de años trabajados. Como contraprestación de otros cambios que se introduje-

ron al régimen de despidos, como veremos en seguida, estos costos de despido se elevaron a partir de la Ley 50. Para un trabajador con 10 años de antigüedad pasaron de 10.5 a 13.5 meses de salario. Para 15 años de antigüedad, el aumento fue de 15.5 a 20.2 meses de salario (Cuadro 5).

Sin embargo, la Ley 50 hizo más predecibles los costos de despido. Previamente, los trabajadores despedidos con más de 10 años de antigüedad podían demandar a la empresa ante un juzgado laboral. Si la empresa no lograba demostrar justa causa para el despido, se le obligaba a enganchar nuevamente al trabajador y a pagarle la totalidad de los salarios dejados de percibir durante el período de cesantía. En adición, cualquier firma que despidiera un trabajador de más de 10 años de antigüedad debía hacerse cargo del pago de su pensión al llegar a su edad de jubilación. Estas dos normas fueron eliminadas por la Ley 50.

#### V. Efectos de la reforma laboral

Según una encuesta empresarial aplicada en 1994 en la industria y el comercio, los

**Cuadro 5**  
**COSTOS DEL DESPIDO**  
(En salarios mensuales)

Años de Permanencia	Antes de la Ley 50/1990	Después de la Ley 50/1990
5	4.2	4.2
10	10.5	13.5
15	15.5	20.2
20	20.5	21.8

Fuente: Reyes A. (1991).



principales beneficios de la reforma laboral fueron la mayor certidumbre de los costos laborales y la eliminación de la doble retroactividad de las cesantías, que implicó una reducción de los costos laborales (Cuadro 6). Sin embargo, los altos costos de despido siguieron siendo considerados como el segundo obstáculo más importante para la creación de empleo, superados solamente por las altas contribuciones a la seguridad social (Cuadro 7, véase también más adelante la discusión sobre las contribuciones).

Algunos autores han afirmado que los principales beneficios de la reforma fueron la reducción de la informalidad y la mayor estabilidad del empleo (López, 1993; Hommes, Montenegro y Roda, 1994; Henao, 1995). Efectivamente, la informalidad se redujo desde un máximo de 57% que alcanzó en 1988 hasta 53.8% en 1994, posiblemente en parte como resultado de la reforma (véase nuevamente el cuadro 3).

**Cuadro 6**  
**BENEFICIOS DE LA REFORMA LABORAL**  
(% de empresas encuestadas)

	Industria	Comercio
Mayor certidumbre sobre los costos laborales	32.9	34.2
Eliminación de la doble retroactividad	37.2	31.8
Mayor estabilidad laboral	13.4	12.6
Mayor flexibilidad en la contratación laboral	11.6	8.8
Otras	4.8	12.5
Total	100	100

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial, Fedesarrollo. Encuesta realizada en julio, 1994 entre 294 firmas del sector industrial y 138 firmas del sector comercio.

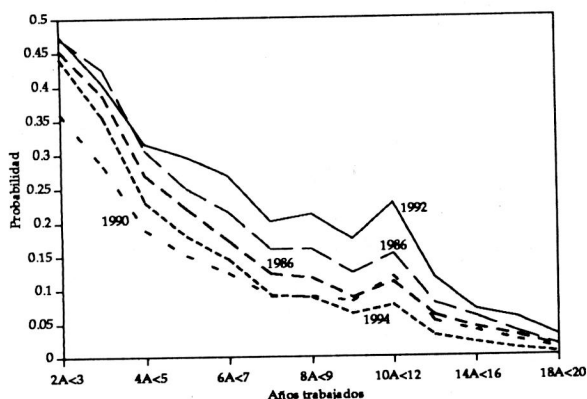
**Cuadro 7**  
**PRINCIPALES OBSTACULOS A LA**  
**DEMANDA LABORAL QUE SUBSISTEN**  
**DESPUES DE LA LEY 50 DE 1990**  
(% de empresas encuestadas)

	Industria	Comercio
Costos de la seguridad social	32.9	27.9
Costos de despido	17.3	15.1
Altos costos extralegales por convenciones colectivas	14.1	5.5
Otros beneficios sociales	13.3	10.0
Otras razones	25.9	41.5
Total	100	100

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial, Fedesarrollo. Encuesta realizada en julio, 1994 entre 294 firmas del sector industrial y 138 firmas del sector comercio.

El supuesto aumento de la estabilidad laboral es menos convincente ya que se basa en la observación superficial de que el porcentaje de trabajadores con menos de uno o dos años de antigüedad se redujo desde 1990. Es más adecuado analizar el efecto de la reforma sobre la estabilidad con información más detallada de tasas de sobrevivencia laboral, que pueden obtenerse a partir de las encuestas de hogares del Dane. A partir de esta información se confirma que la rotación laboral en Colombia es extremadamente alta: tan sólo cerca del 40% de los trabajadores permanecen en una misma empresa durante 2 años; la probabilidad de mantener el mismo empleo 4 años es apenas 15% y la de 9 años es inferior al 5% (Gráfico 3). Como resultado, la expectativa laboral en una misma empresa es supremamente reducida, aunque varía fuertemente en el tiempo: entre 2.7 y 4.4 años, según los cálculos efectuados con información para 1986 y 1994 (Gráfico 4).

**Gráfico 3**  
**TASAS DE SUPERVIVENCIA LABORAL**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Dane y cálculo de los autores.

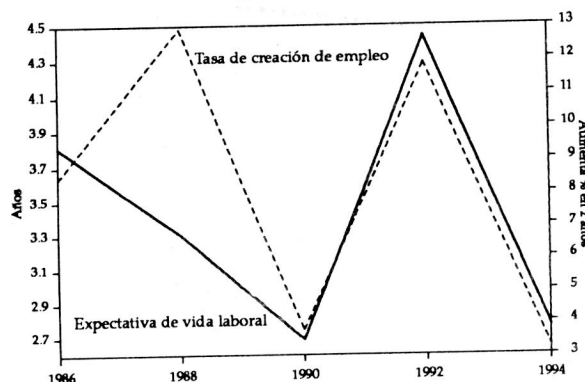
Las tasas de supervivencia laboral y las expectativas de vida laboral en una misma empresa son muy sensibles al ritmo de creación de empleos que esté experimentando toda la economía, como lo sugiere el Gráfico 4, y como se confirma en forma más rigurosa en las regresiones que aparecen en el anexo 1. Si se aísla este efecto, las estimaciones econométricas muestran que las tasas de supervivencia tienden a aumentar con los años de antigüedad, y que son significativamente mayores para el grupo entre 8 y 10 años de antigüedad (variable D8)<sup>7</sup>.

Si se toma al sector manufacturero como el grupo de referencia, se encuentra que las tasas de supervivencia son significativamente mayores en los sectores de servicios públicos (ELE) y, en menor grado, en el sector de servicios comunales (SOC), que incluye al

gobierno. Las tasas de supervivencia son menores en el sector de la construcción y en el comercio, aunque no de forma estadísticamente significativa.

No se puede argumentar que la reforma laboral haya alterado estos patrones de ninguna forma significativa. Si algo hizo la reforma fue, quizás, haber reducido las tasas de supervivencia. El efecto total no resulta significativo (véase la variable D90 de la primera regresión del Anexo 1), pero el efecto sobre el grupo con 8 a 10 años de antigüedad es claramente negativo (D8D90 en la segunda regresión), lo mismo que en el sector de servicios públicos (ELE90), aunque esto último puede ser resultado de las reformas del sector público, más que de la reforma laboral. En síntesis, no hay prueba alguna de

**Gráfico 4**  
**EXPECTATIVA DE VIDA LABORAL Y CREACION DE EMPLEO EN LAS AREAS URBANAS**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Dane y cálculo de los autores.

<sup>7</sup> Debido a la calidad de la información estadística, el número más alto de años de antigüedad que se tomó en las regresiones fue de diez.

que la reforma laboral haya mejorado la estabilidad laboral. Sin embargo, como veremos luego, puede haber sido muy favorable por su efecto sobre la movilidad y la demanda laborales.

## **VI. Las contribuciones a la seguridad y los impuestos a la nómina**

Aunque los costos de cesantía y despido se redujeron y se volvieron más predecibles gracias a la reforma laboral, las contribuciones a la seguridad social se elevaron sustancialmente como resultado de la ambiciosa reforma a la seguridad social aprobada por el Congreso en 1993 (Ley 100).

Antes de esta reforma, las contribuciones a la seguridad social en el sector privado eran equivalentes al 13.5% de los salarios, 4.5 puntos de los cuales eran pagados por los trabajadores. En adición, otros recargos a la nómina con destinación específica eran, y aún son, equivalentes a 9 puntos de la nómina (véase el Cuadro 2). Aquí se incluyen 2 puntos para el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, 3 puntos para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y 4 puntos para las cajas de compensación familiar, que tienen a su cargo un sistema de subsidios familiares y ofrecen, usualmente en forma subsidiada, servicios de salud, recreación y mercadeo a sus afiliados y familias. Aunque la efectividad de este laberinto de instituciones es bastante cuestionable, los poderosos intereses creados en este sistema han impedido su reorganización o desmantelamiento.

La reforma de la seguridad social modificó tanto el sistema pensional, como el régimen

de salud. La reforma pensional corrigió parcialmente las deficiencias del sistema anterior de reparto simple administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS). La reforma redujo los beneficios ofrecidos a los futuros pensionados de ese sistema, incrementó gradualmente, a 13.5%, la tasa de contribuciones que hasta 1991 había estado en 6.5%, y creó un sistema paralelo de pensiones con capitalización individual administrado por los fondos privados de pensiones. Los trabajadores tienen ahora la libertad de escoger entre el ISS o los fondos de pensiones privados, y quienes escogen trasladarse del ISS a los fondos tienen derecho a recibir "bonos de jubilación" expedidos por el gobierno en reconocimiento de los derechos causados desde el punto de vista actuarial. Puesto que se mantuvieron los beneficios pensionales para los trabajadores de mayores edades, los fondos privados atraerán trabajadores jóvenes y la relación entre pensionados y aportantes en el ISS aumentará durante varias décadas (Lora y Helmsdorff, 1995; Schmidt-Hebbel, 1994).

Con respecto al régimen de salud, la reforma de la seguridad social reemplazó el sistema de contribuciones individuales al ISS, como principal entidad proveedora de servicios de seguridad social en salud a los trabajadores privados, por un complejo sistema, cuyas características principales son: (1) la tasa de contribución es el 12% de los salarios, en lugar del 7% del sistema anterior; (2) la afiliación es de tipo familiar, no individual como era antes; (3) las contribuciones se pagan a la empresa promotora de salud (EPS) que voluntariamente escoja el trabajador, las cuales pueden ser públicas,

privadas o de organización solidaria, y cuyos principales objetivos son promover la afiliación y contratar la prestación de los servicios de salud con las instituciones prestadores de salud (IPS); y (4) parte de las contribuciones se destinan a financiar el sub-sistema subsidiado, a través del cual se atenderá a las familias pobres (World Bank, 1994, Cáp. 3). Aunque este complejo sistema se ha implementado solo parcialmente, desde julio de 1995 se está aplicando la contribución del 12%.

De acuerdo con una encuesta realizada por Fedesarrollo entre empresas industriales y comerciales, el alto nivel de las contribuciones a la seguridad social es en la actualidad el principal obstáculo de la legislación laboral para la generación de empleo (Cuadro 7).

Los efectos macroeconómicos y distributivos de las mayores contribuciones para la seguridad social que entraron a regir entre 1991 y 1995 pueden evaluarse con la ayuda del mismo modelo de equilibrio general utilizado por Lora y Herrera (1993) para analizar los efectos del salario mínimo. Los resultados muestran que las mayores contribuciones redujeron en el corto plazo el PIB en 2.5%, ya que condujeron a aumentar los niveles de ahorro y a reducir la demanda agregada (Cuadro 8). Sin embargo, el ahorro no aumentó en la misma magnitud de las contribuciones, puesto que se deterioró la situación fiscal debido a los menores recaudos de impuestos y al mayor costo laboral de los funcionarios públicos. La reducción de la demanda doméstica prácticamente compensó el efecto inflacionario de los mayores costos laborales, dejando sin mayores cambios el índice de precios al consumidor.

## Cuadro 8

### EFECTOS MACROECONOMICOS Y DISTRI- BUTIVOS DE LAS CONTRIBUCIONES ADICIONALES AL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (Ley 100 de 1993)

---

#### Variables macroeconómicas

Producto Interno Bruto (PIB)	-2.5
Índice de precios a los consumidores (IPC)	0.2
Tasa de cambio real	-0.1
Balance fiscal (cambio como % del PIB)	-1
Ahorros de las instituciones de la seguridad Social (cambio como % del PIB)	2

#### Ingresos reales

<b>Trabajadores urbanos</b>	
No calificados formales	-12.3
(salario real per capita)	(-3.4)
No calificados informales	2.2
(salario real per capita)	(-0.1)
Calificados	-2.1

<b>Trabajadores rurales</b>	-6
-----------------------------	----

#### Capitalistas (por región)

Urbanos	-3.6
Rurales	-4.2

#### Grupos de ingresos urbanos

Quintil más bajo	-3
Quintil más alto	-4.3

#### Empleo urbano

No calificados formales	-9.2
No calificados informales	2
Desempleo (cambio como % de la PEA)	3.3

---

Fuente: Cálculos de los autores con el modelo descrito en Banco Mundial (1994, Anexo 2).

---

Naturalmente, los trabajadores no calificados del sector formal fueron los más perjudicados, con una reducción de su ingreso real del 12.3%, parte como resultado de un menor ingreso per-cápita disponible (-3.4%) y parte por efecto de la caída de este tipo de

empleo (-9.2%). Algunos de quienes perdieron su empleo se convirtieron en trabajadores informales, cuyo número aumentó en 2%; otros quedaron desempleados, dando origen a un aumento de 3.3 puntos en la tasa de desempleo urbano. De igual forma, los ingresos reales de los trabajadores calificados se redujeron 2.1%.

Pero no solamente los trabajadores urbanos experimentaron reducciones de ingreso. Debido al debilitamiento de la demanda agregada y los mayores costos de producción, los capitalistas urbanos perdieron 3.6% de sus ingresos reales y los capitalistas rurales 4.2%. Finalmente, aunque los trabajadores rurales no fueron afectados en forma directa por pagos de mayores contribuciones, sufrieron una reducción del 6% en sus ingresos reales como resultado de la menor demanda laboral y los mayores precios de los artículos de consumo de origen urbano.

Debe observarse, sin embargo, que estos cálculos se basan en el supuesto de que las contribuciones operan totalmente como un impuesto, tanto desde el punto de vista de los trabajadores como de las empresas. Este no es un supuesto adecuado para las contribuciones pensionales en el caso de los trabajadores afiliados a los fondos privados. Lo que muestran los cálculos es, precisamente, el efecto adverso de los impuestos a la nómina cuando no están vinculados estrictamente a beneficios individuales para los trabajadores. Al respecto es interesante destacar que, de acuerdo con nuestros resultados, todos los

grupos socio-económicos terminan pagando parte de las contribuciones. Por consiguiente, un sistema pensional de reparto simple es aun más injusto de lo que suele reconocerse, puesto que los trabajadores que no están directamente afiliados no perciben ningún beneficio pensional. Puesto que los impuestos a la nómina inhiben la demanda laboral de las empresas formales, estimulan las actividades informales y el desempleo, y reducen los ingresos rurales, hay suficientes razones para reemplazarlos por impuestos generales, especialmente aquéllos que, como el IVA, causan pocas distorsiones económicas y no recaen directa ni indirectamente sobre los pobres del campo (Lora y Herrera, 1995).

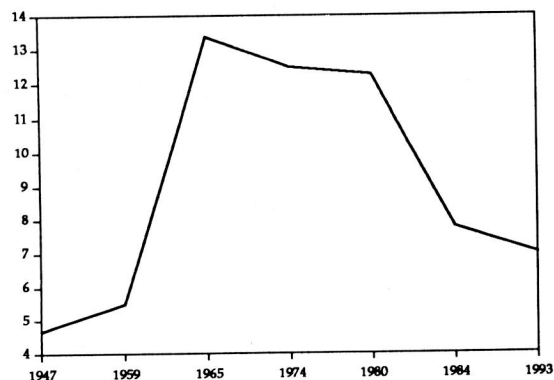
## VII. Negociaciones y conflictos laborales

La sindicalización ha sido históricamente muy baja en Colombia (Gráfico 5). Aumentó de cerca del 5% del empleo urbano en los cuarentas y cincuentas hasta un pico de 13.4% a mediados de los sesentas, y desde entonces ha descendido continuamente<sup>8</sup>. Esta tendencia descendente ha sido atribuida, entre otras razones, a las restricciones legales a la creación, reconocimiento legal y funcionamiento de los sindicatos, restricciones que en gran medida fueron eliminadas por la Ley 50 de 1990, en un intento por fortalecer la sindicalización. Sin embargo, la tendencia descendente se mantuvo: en 1993 sólo 7% de la fuerza de trabajo urbana estaba sindicalizada. Las negociaciones laborales pueden ser llevadas a cabo tanto por los sindicatos como

<sup>8</sup> Más aun, según la Misión de Empleo (1986) estos cálculos exageran la sindicalización, que posiblemente nunca llegó al 10%.



**Gráfico 5**  
**TASAS DE SINDICALIZACION**  
 (Como porcentajes del empleo urbano)



Fuente: Hasta 1984, Londoño, Grisales y Delgado (1987); luego Ministerio de Trabajo, Dane y cálculos propios.

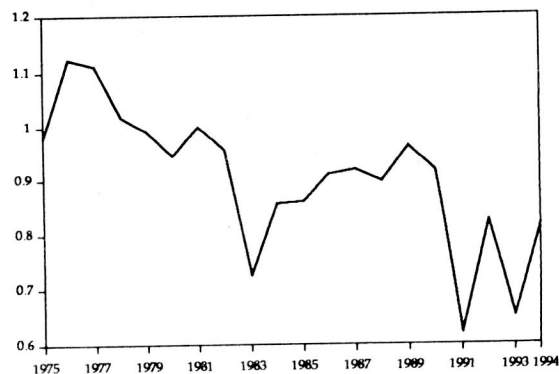
por representantes de los trabajadores. Sin embargo, el número de negociaciones también ha tenido una tendencia descendente desde mediados de los setentas, y actualmente está entre 600 y 800 casos por año (Gráfico 6).

Los mayores impedimentos legales a la sindicalización hasta 1990 eran: (1) la discrecionalidad administrativa concedida en la práctica al Ministerio de Trabajo para reconocer o cancelar la existencia legal de los sindicatos; (2) la ausencia de regulaciones para impedir que las empresas desestimularan la sindicalización de los trabajadores, y (3) el número mínimo de trabajadores requerido para formar un sindicato (25). Los dos primeros impedimentos fueron eliminados por la Ley 50. En efecto, el reconocimiento legal de cualquier sindicato se produce ahora por la simple inscripción de su acta de constitución, sin que el Ministerio tenga poder alguno para interrumpir o cancelar su existencia. Igualmente, la ley prohibió e impuso serias penas a las prácticas de los empresarios dirigidas a desalentar la sindicali-

zación. Antes de 1978 un obstáculo adicional para la sindicalización era la posibilidad que tenían las empresas de negociar separadamente con los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados. Desde 1978 esta posibilidad está restringida a las empresas donde los trabajadores sindicalizados representan menos de una tercera parte del total. Pero aunque esto puede estimular la creación de nuevos sindicatos, en la práctica puede desalentar la sindicalización, puesto que los trabajadores no sindicalizados reciben los mismos beneficios laborales concedidos a los sindicalizados. Este efecto adverso quedaba reforzado antes de 1990 por el hecho de que los aportes a los sindicatos solo eran obligatorios para los trabajadores sindicalizados. Por esta razón, la Ley 50 extendió esta obligación a todos los trabajadores de la empresa que puedan beneficiarse de las negociaciones del sindicato.

El procedimiento para declarar huelgas también fue modificado por la Ley 50. Anteriormente, el procedimiento comprendía tres etapas: (1) un período inicial de negocia-

**Gráfico 6**  
**NEGOCIACIONES LABORALES**  
 (Miles)



Fuente: Ministerio de Trabajo.

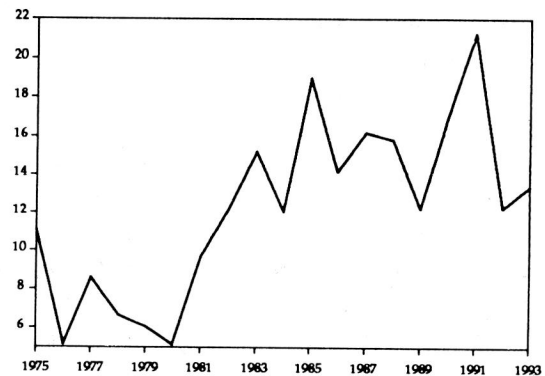
ción directa de 15 días de duración (prorrogable hasta 25), (2) un período de mediación con la participación activa del Ministerio de Trabajo, por un máximo de 10 días, y (3) un período final de 10 días para tomar la decisión mediante votación secreta y por mayoría absoluta de los trabajadores sindicalizados sobre la opción de ir a la huelga o pedir la convocatoria de un tribunal de arbitramento. La Ley 50 eliminó la segunda etapa, que involucraba al gobierno en los conflictos, y amplió el período de negociación directa a 20 días (ampliables hasta 40). Con respecto al sistema de decisión final para ir a la huelga, la Ley 50 estableció que, cuando los trabajadores sindicalizados son menos de la mitad de los trabajadores de la firma, la decisión debe ser tomada por la mayoría absoluta de los trabajadores. La Ley 50 también extendió el período máximo de huelga de 40 a 60 días, al final del cual el arbitramento es obligatorio.

Los derechos de los trabajadores y las empresas durante las huelgas están claramente establecidos e imponen altos costos a ambas partes: los trabajadores no reciben salarios y no se les permite regresar al trabajo, bien sea que estén sindicalizados o no. Las empresas no tienen derecho a despedir a los trabajadores o a contratar mano de obra, excepto para llevar a cabo trabajos esenciales de mantenimiento. Las huelgas son ilegales en los llamados servicios públicos, que incluyen el transporte, los servicios públicos domiciliarios, los servicios de salud y diversas actividades relacionadas con la producción y la distribución de alimentos básicos (Misión, 1986; Posada de la Peña, 1995).

Dados los altos costos que representan para trabajadores y empresas, las huelgas son

realmente un recurso de última instancia en el proceso de negociación. Cada año, menos del 5% de los sindicatos acuden a la huelga, y cerca de las dos terceras partes de las huelgas tienen lugar en los servicios públicos y el sector de la educación. Entre 10% y 20% de las negociaciones laborales terminan en huelga (Gráfico 7). Aunque este indicador parece haberse elevado desde niveles inferiores al 10% en los setentas, probablemente está sobreestimado por la inclusión en el numerador de las huelgas públicas de carácter ilegal. En cualquier caso, la actividad huelguística es muy limitada en Colombia, en términos absolutos y como proporción de las negociaciones.

**Gráfico 7**  
**HUELGAS COMO PORCENTAJE DE LAS**  
**NEGOCIACIONES LABORALES**



Fuente: Delgado, Ministerio de Trabajo y cálculos propios.

## **VIII. La demanda de empleo industrial en los noventas**

Aunque la tasa de desempleo urbano se redujo a un mínimo histórico de 8% en 1994 (Reyes, 1995), que corresponde a la estimación de la tasa de desempleo estructural (Misión, 1986), la tasa de generación de empleo en el

sector industrial se ha debilitado desde 1990. Entre 1986 y 1990, el empleo industrial creció a un ritmo del 2% anual. En los cuatro años siguientes esa tasa fue solo 0.6%. Por consiguiente, han surgido temores de que el paquete de reformas estructurales, incluyendo la reforma laboral, haya causado una reducción de la demanda laboral. El sustancial incremento que tuvo la relación capital-producto, como resultado de numerosas inversiones que tuvieron lugar entre 1992 y 1994, tiende a darle apoyo adicional a esta tesis.

Con el objeto de analizar este importante asunto, hemos estudiado el comportamiento y los determinantes de la demanda industrial desde 1980 y, específicamente, hemos probado la hipótesis del cambio estructural en la demanda laboral a partir de las reformas. Los resultados, que se reportan en el anexo 2, muestran que la demanda de empleo industrial está relacionada positivamente con el nivel de producción y negativamente con el costo salarial real (incluyendo los pagos de las empresas por contribuciones a la seguridad social y otros impuestos a la nómina). La demanda de trabajo también está relacionada inversamente con el acervo de capital fijo en la industria. Todas estas relaciones están en línea con la teoría convencional, y en todos los casos los coeficientes son altamente significativos en términos estadísticos. Con el fin de probar la hipótesis de cambio estructural, la regresión incluye variables *dummy* para las mismas variables explicativas a partir de enero de 1991. Los resultados son sorprendentes: la demanda laboral está desde entonces más fuertemente relacionada con la producción y con el acervo de capital, reforzando la relación que ya existía en los

setentas con estas variables. Con respecto al salario real, la relación parece haberse vuelto positiva, lo cual es un resultado contraintuitivo, que puede deberse a la recomposición del empleo hacia personal más calificado como parte del proceso de modernización que han adelantado un gran número de empresas (Coyuntura Económica, diciembre de 1994 y junio de 1995).

Sin embargo, lo que resulta extremadamente interesante es el hecho de que el cambio estructural que aparentemente ocurrió a partir de 1991, en realidad elevó en forma sustancial la demanda laboral. En efecto, si todos los coeficientes de la regresión se hubieran mantenido en sus niveles de los ochentas, la demanda laboral habría sido hasta 28% menor de lo que fue realmente (Gráfico 8).

Por consiguiente, la reforma laboral parece haber evitado una severa reducción en el empleo industrial, que habría ocurrido como resultado de otras reformas, algunas de las

**Gráfico 8**  
**DEMANDA DE TRABAJO INDUSTRIAL**  
(Escala logarítmica)



Fuente: Cálculos basados en la regresión reportada en el anexo 2.

cuales abarataron sustancialmente el costo de uso del capital, tales como la liberación de importaciones, la reducción de aranceles y otros gravámenes a la inversión fija y la reducción de los costos de financiamiento para las empresas (Coyuntura Económica, marzo de 1995). De igual forma, la reforma a la seguridad social, aunque defendible por otras razones, aumentó fuertemente los costos laborales y, en combinación con las políticas que abarataron los bienes de capital, habría

conducido a una severa contracción del empleo, de no haber sido por la reforma laboral, que redujo la incertidumbre de los costos laborales por despido y cesantía y flexibilizó la contratación de trabajadores. El principal defecto que queda por corregir en la legislación laboral colombiana son los altos impuestos a la nómina que no corresponden a beneficios personales, los cuales son el principal obstáculo para la generación de nuevos empleos de carácter formal.

## Bibliografía

Delgado, Alvaro, "El Conflicto Huelguístico Colombiano, 1961-1990, en Documentos Ocasionales # 72, CINEP, Bogotá, 1995.

Henao, Martha Luz, "Efectos sobre el Mercado Laboral de la Ley 50 de 1990", processed, Fedesarrollo, April 1995.

Hommes, Rudolf, Armando Montenegro and Pablo Roda, **Una Apertura Hacia el Futuro**, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y Fondo Nacional de Desarrollo Económico, Bogotá, 1994.

Kertzman, Fanny, "Obstáculos a la Creación de Empleo: El Punto de Vista de los Empresarios", en Ocampo, J. A. y M. Ramírez (eds.), **El Problema Laboral Colombiano**, Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación

y Servicio Nacional de Aprendizaje, Bogotá, 1987, vol. 2.

Londoño, Rocío, Orlando Grisales and Alvaro Delgado, "Sindicalismo y Empleo en Colombia, en J. A. Ocampo and M. Ramírez (eds.), **El Problema Laboral Colombiano**, Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación y Servicio Nacional de Aprendizaje, Bogotá, 1987, vol. 2.

López, Hugo, "Salario Mínimo o Salario Medio: ¿Cuál es el Objetivo?", **Economía Colombiana**, No. 232, 1990-91.

López, Hugo, **Contexto Macroeconómico Colombiano, Mercado Laboral Urbano y Retos para una Política de Empleo**, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, Medellín, 1993.

Lora, Eduardo y Loredana Helmsdorff, **El Futuro de la Reforma Pensional**, Fedesarrollo-Asofondos, 1995.

Lora, Eduardo y Ana María Herrera, "Macroeconomía del Salario Mínimo", **Debates de Coyuntura Económica**, Fedesarrollo-Fescol, 30, 1993.

Lora, Eduardo and Ana María Herrera, "Tax Incidence in Colombia. A General Equilibrium Analysis", forthcoming in a volume on fiscal issues in general equilibrium models, edited by John Whalley (University of Western Ontario, Canada).

Misión de Empleo, **El Problema Laboral Colombiano: Diagnóstico, Perspectivas y Políticas**, Edición especial de **Economía Colombiana**, Serie Documentos No. 10, Agosto-Septiembre, 1986.

Ocampo, José Antonio, "El Régimen Prestacional del Sector Privado", en Ocampo, J. A. y M. Ramírez (eds.), **El Problema Laboral**

**Colombiano**, Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación y Servicio Nacional de Aprendizaje, Bogotá, 1987, vol. 2.

Posada de la Peña, Francisco, **Libertad para Trabajar**, Tercer Mundo Editores, 1995.

Reyes, Alvaro: "Algunos Lineamientos para el Análisis de la Reforma Laboral", **Políticas de Empleo y Modernización Económica**, Vol. V, Bogotá, Ministerio de Trabajo, ONU, OIT, 1991.

Reyes, Alvaro: "Series de Empleo a Nivel Nacional, 1976-1994", Fonade, Departamento Nacional de Planeación, 1995.

Schmidt-Hebbel, Klaus, "Colombia's Pension Reform: Fiscal and Macroeconomic Implications", processed, World Bank, Policy and Research Department, October, 1994.

World Bank, **Poverty in Colombia**, Washington, D.C., 1994.



## Anexo 1

### ANALISIS ECONOMETRICO DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA LABORAL SOBRE LA ESTABILIDAD DEL EMPLEO

Las regresiones reportadas evalúan los cambios ocurridos después de 1990 en las tasas de supervivencia por sector y por años de permanencia en la empresa, controlando por la tasa de creación de empleo en cada sector. Los datos son obtenidos de los módulos sobre sector informal de las encuestas de hogares urbanos realizadas cada dos años entre 1984 y 1994.

Se utiliza un panel de datos para cinco períodos, empezando en 1986, cuando las primeras tasas de supervivencia son observadas, cuatro grupos de permanencia y siete sectores, para un total de 140 observaciones. La lista de variables es la siguiente:

TS	Tasa de supervivencia por grupo de antigüedad en la empresa para cada uno de los sectores, calculada como la relación entre el número de trabajadores para el grupo de antigüedad $i$ en el año $t$ y el número de trabajadores del grupo de antigüedad $i-2$ en el año $t-2$ .
RN	Tasa de creación de nuevos puestos de trabajo por sector, calculada como la relación entre el número de puestos de empleos en el período $t$ y el número de trabajos en el período $t-2$ , menos 1.
Di	Dummy para los grupos de antigüedad. Los cuatro grupos de antigüedad son: dos a cuatro años, cuatro a seis años, seis a ocho años y ocho a diez años.
D90	Dummy para las observaciones de 1992 y 1994.
DiD90	La combinación de Di y D90.
IND	Dummy para el sector manufacturero.
ELE	Dummy para el sector de servicios públicos.
CNS	Dummy para el sector de la construcción.
COM	Dummy para el comercio.
TRA	Dummy para el transporte.
FIN	Dummy para el sector financiero.
SOC	Dummy para los servicios comunales (incluyendo la administración pública). Cuando están acompañadas del número 90, estas dummies están combinadas con 1990.

La variable dependiente es TS

Número de observaciones: 140

1984-1994

Variable	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coefficiente	Estadístico T	Coefficiente	Estadístico T	Coefficiente	Estadístico T
C	0.4860287	12.0935580	0.4846338	11.2312280	0.4635083	10.0775120
RN	0.7984549	5.9403730	0.7985527	6.0151118	0.7145665	5.2369164
D4	0.0213933	0.6267412	-0.0042859	-0.0984835	0.0217310	0.6334661
D6	0.0359838	1.0541858	0.0269419	0.6190861	0.0363215	1.0922109
D8	0.2943055	8.6220203	0.3345821	7.6882047	0.2946433	8.8601139
D90	-0.0261772	-1.0614198				
ELE	0.2508157	5.5389076	0.2508182	5.6081877	0.3548892	6.2493665
CNS	-0.0715283	-1.5809965	-0.0715304	-1.6008026	-0.0286480	-0.5040629
COM	-0.0323771	-0.7120078	-0.0323811	-0.7209937	-0.0104788	-0.1841031
TRA	0.0059629	0.1310266	0.0059587	0.1325717	0.1470260	0.2584790
FIN	0.0198501	0.4778970	0.0198472	0.4433040	0.0214266	0.3773218
SOC	0.0748376	1.6543935	0.0748355	1.6750244	0.0985728	1.7343445
D2D90			-0.0227051	-0.4665921		
D4D90			0.0414919	0.8524623		
D6D90			-0.0001015	-0.0020863		
D8D90			-0.1233976	-2.5352386		
IND90					0.0431877	0.6798055
ELE90					-0.2224057	-3.4394139
CNS90					-0.0594904	-0.9234520
COM90					-0.0031115	-0.0489893
TRA90					0.0302452	0.4754508
FIN90					0.0455599	0.7122080
SOC90					-0.0117986	-0.1858079
R cuadrado ajustado	0.55560		0.56650			0.57820
Estadístico Durbin-Watson	1.82756		1.77050			1.97124
Estadístico F	16.79799		13.97463			12.20831

## Anexo 2

### ESTIMACIONES ECONOMETRICAS DE LA DEMANDA DE EMPLEO INDUSTRIAL 1980-1994

Variable	Coefficiente	Error Standard	Estadístico T	Significancia
C	1.1911438	0.1935007	6.1557586	0.0000
LY	0.0547560	0.0077856	7.0329726	0.0000
LW	-0.1332730	0.0474824	-2.8067871	0.0056
LK	-0.0791807	0.0259465	-3.0516926	0.0026
DLY	0.0507091	0.0291729	1.7382289	0.0840
DLK	-0.2080483	0.0525580	-3.9584539	0.0001
DLW	0.3069770	0.0605535	5.0695214	0.0000
D1	0.7304405	0.2966852	2.4620051	0.0148
LL(-1)	0.7652701	0.0365507	20.937207	0.0000
R-cuadrado	0.966216	Media de la variable dependiente		4.600622
R-cuadrado ajustado	0.964617	E.Estandar de la variable dependiente		0.054833
E.Estandar de la regresión	0.010314	Suma de los residuos cuadrados		0.017979
Verosimilitud (log)	566.2598	Estadístico F		604.1778
Estadístico Durbin-Watson	1.752875	Prob(estadístico F)		0.000000

#### Valores de los coeficientes para 1980: 01 - 1990:12

C	1.19
LY	0.05
LW	-0.13
LK	-0.08

#### Valores de los Coeficientes para 1991.1 - 1994.11

C	1.92
LY	0.10
LW	0.17
LK	-0.287

Variables: (todas en log, mensuales 1980.01 - 1994.11)

LL Empleo en el sector manufacturero: variable dependiente.

LY Producción industrial.

LW Salarios reales (incluyendo prestaciones e impuestos a la nómina).

LK Stock de Capital en el sector manufacturero.

D Dummies para 1991.01 - 1994.11.

**Anexo 2 (cont.)****PRUEBA DE COINTEGRACION ENTRE LA DEMANDA DE TRABAJO INDUSTRIAL Y SUS DETERMINANTES EN LOS AÑOS OCHENTA**

Período: 1980.01 - 1990.12

**Prueba DF ampliada de raíz unitaria**

<b>Variable en niveles</b>	<b>Estadístico DF aumentado</b>	<b>Variable en diferencias</b>	<b>Estadístico DF aumentado</b>
LL	-1.99 ***	DLL	-1.83 *
LY	-2.91 ***	DLY	-2.98 **
LW	-1.48 ***	DLW	-4.78 ***
LK	-2.38 ***	DLK	-2.22 **

**Prueba de cointegración de Engle y Yoo (variable dependiente LL)**

<b>Variable</b>	<b>Coefficiente</b>	<b>Estadístico T</b>
Constante	-4.32	17.03
LY	0.12	8.97
LK	-0.07	-1.35
LW	-0.87	-13.28
$R^2 = 0,87$	DW = 0.86	Estadístico F = 306.8

Prueba sobre los residuos

Estadístico Engle You : -3.79\*

Nivel de significancia \* : 10%

\*\* : 5%

\*\*\*: 1%

**Anexo 2 (Cont.)****PRUEBA DE COINTEGRACION ENTRE LA DEMANDA DE TRABAJO INDUSTRIAL Y SUS DETERMINANTES EN LOS AÑOS NOVENTA**

Periodo: 1991.01 - 1994.11

**Prueba DF ampliada de raíz unitaria**

Variable en niveles	Estadístico DF ampliado	Variable en diferencias	Estadístico DF aumentado
LL	-0.01 ***	DLL	-1.23 <sup>2</sup>
LY	-3.77 <sup>1</sup>	DLY	-7.30 ***
LW	-1.81 ***	DLW	-3.32 **
LK	-1.02 ***	DLK	-3.39 **

**Prueba de cointegración de ENGLE-YOO (Variable Dependiente: LL)**

Variable	Coefficiente	Estadístico T
Constante	4.79	16.24
LY	0.22	7.20
LK	-0.26	-5.20
LW	0.12	2.78
R <sup>2</sup> = 0,73	DW = 1.21	Estadístico F = 42.8

Pruebas sobre los residuos:

Estadístico Engle-Yoo: -3.98\*\*

Nivel de significancia \* : 10%

\*\* : 5%

\*\*\*: 1%

<sup>1</sup> Solamente a un nivel de significancia del 1%, la hipótesis nula de la existencia de una raíz unitaria no puede ser rechazada.

<sup>2</sup> Nivel de significancia: menos del 10%.

Variables: Ver anexo 2.

Informes  
especiales





# Pobreza, desigualdad y desarrollo humano en América Latina\*

---

Juan Luis Londoño de la C\*\*

## I. Introducción

Este trabajo examina la evolución reciente de la pobreza y la desigualdad del continente latinoamericano<sup>1</sup>, su relación con la política social, y sus posibles conexiones con la aceleración del crecimiento económico.

Con una profusa utilización de información comparativa, el trabajo ilustra el desequilibrio persistente en la formación de capital humano como uno de los elementos básicos que habría contribuido al débil desempeño global de la economía latinoamericana, y en particular, a la falta de progreso en materia de pobreza y distribución del ingreso. Mirando hacia adelante se argumenta que el fortale-

cimiento del potencial humano de la población latinoamericana podría conducir simultáneamente a disminuir la desigualdad y la pobreza en forma permanente, a la recuperación de una senda más razonable de crecimiento económico y más fuertes lazos con el comercio internacional. El problema, sin embargo, no reside tanto en el qué hacer -sobre lo que hay un creciente consenso- sino en el cómo hacerlo: el diseño e implementación de la política social. El fortalecimiento reciente de la democracia y la recuperación del crecimiento económico, han ido acompañadas de una enorme debilidad financiera en los sectores sociales y del fortalecimiento de modalidades de intervencionismo estatal en las áreas sociales que pueden dar al traste con todo el

---

\* Algunas ideas de este trabajo fueron presentadas en la Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, 12 y 13 de junio de 1995. Las conclusiones, hallazgos e interpretaciones que aparecen en este trabajo corren íntegramente por cuenta del autor y no representan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos o los países que ellos representan. Se agradecen los comentarios de Eduardo Vélez, Alexandra Cox, Donald Winkler y Oscar Altimir.

\*\* Asesor de Política Social, Departamento Técnico de América Latina - Banco Mundial.

<sup>1</sup> Aunque la heterogeneidad de la región representa riesgos para el análisis agregado, los beneficios de una visión global pueden sobrepasar la pérdida de la especificidad del análisis por países o el detalle microeconómico de la pobreza e inequidad en cada lugar y momento del tiempo.

experimento. La propuesta básica consiste en la implementación de un modelo más eficiente, democrático y participativo del quehacer social.

El documento tiene cuatro capítulos. En el primero se hace un repaso de la magnitud y evolución de la pobreza y la desigualdad en América Latina en la última década, y se examina su situación actual. En el segundo se discute la magnitud de la acumulación de capital humano que debería enfrentar la región en las próximas décadas, sus posibles implicaciones financieras y sus consecuencias distributivas. El capítulo final presenta la síntesis y las conclusiones del documento.

## II. Desigualdad y pobreza en América Latina: el estado del arte

América Latina ha sido reconocida internacionalmente como la región del mundo donde la desigualdad del ingreso es mayor, más persistente, y de mayor influencia sobre la pobreza de la población. En la primera sección de este capítulo se analiza la magnitud de la desigualdad del continente y se intenta medir la evolución de la incidencia de la pobreza en las diferentes regiones y países en una perspectiva de largo plazo. La evolución de la desigualdad y de la pobreza se encuentra estrechamente asociada con los rasgos básicos de la formación de capital humano en el continente.

### A. El exceso de la desigualdad en América Latina

Los estudios sobre desigualdad en América Latina han logrado medir, con mayor o menor precisión, la magnitud de la desigualdad en los diversos países del continente en diferentes momentos del tiempo. El esfuerzo empírico se ha centrado en obtener buenas mediciones para un determinado país en algún momento del tiempo o, en un número más reducido de casos, obtener mediciones comparables en diferentes momentos del tiempo para unos pocos países<sup>2</sup>. Pero el carácter siempre imperfecto de las mediciones<sup>3</sup> ha restringido el uso de cifras de desigualdad para comparar países. Y, por supuesto, la construcción de indicadores de desigualdad para conjuntos de países no ha estado en la agenda de investigación empírica.

El problema de la comparabilidad de las cifras de desigualdad podría, en efecto, parecer insoluble, pues no es fácil encontrar unos datos primarios perfectamente homogéneos y unos métodos de procesamiento estrictamente comparables en períodos muy distintos de tiempo. Hace 20 años, cuando sólo existía una estimación por país, y los países con datos eran pocos, las comparaciones eran ciertamente difíciles<sup>4</sup>.

Pero la situación ha cambiado con la proliferación de estudios detallados de países

<sup>2</sup> Hay una buena revisión reciente de estudios realizada por Oscar Altimir. "Cambios en las desigualdades del ingreso y la pobreza en América Latina". *El Trimestre Económico*, 1994.

<sup>3</sup> Para una visión escéptica sobre la calidad de la información de los estudios de la última década puede consultarse Alejandro Izurieta y Rob Vos. "Ajuste Estructural y Costo Social en América Latina: que nos explican los estudios recientes?". *El Trimestre económico*, 1994.

en los últimos 20 años. Un recuento de estudios indica que hoy se cuenta con 50 estimaciones de desigualdad nacional para 20 países de América Latina. Evitando las discusiones sobre las variaciones inter-temporales de desigualdad, que sólo pueden resolverse con estudios de caso detallados<sup>5</sup>, puede obtenerse mayor comparabilidad de los datos si se promedian las múltiples observaciones disponibles para cada país.

Aparentemente, y como lo indicaría el gráfico 1, sorprendería el enorme grado de diversidad de la desigualdad de los distintos países de la región. El coeficiente Gini para unos países es de 0.42 y para otros de 0.63, lo cual es consistente con que el 10% más rico de la población tenga 15 veces más recursos que el 10% más pobre en los primeros y tenga 84 veces más en los segundos. Sin embargo, detrás de esa diversidad existen algunas regularidades empíricas. El grado de desigualdad está claramente relacionado con el nivel

de desarrollo de los distintos países. La mayor desigualdad está en países como Honduras y Perú y la menor en Uruguay y Barbados. Cuando se compara el coeficiente Gini con los valores esperados, de acuerdo con la mejor estimación disponible de una curva de Kuznets, resulta que, en promedio, la desigualdad para cada país latinoamericano es 4.1 puntos mayor que la esperada para países de similar nivel de desarrollo<sup>6</sup>. Existe, pues, un exceso de desigualdad para el conjunto de la región. Una vez descontado el efecto de la especificidad regional, no obstante, y como lo muestra el panel B del gráfico 1, persiste un "exceso de desigualdad" notable para países como Honduras, Perú, Ecuador, Brasil, México y Venezuela. Este exceso de desigualdad, que es mayor para los países de menor ingreso (gráfico 1 panel B) explica por qué, en América Latina, la desigualdad tiende a estar asociada lineal e inversamente con el ingreso per cápita<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> No obstante, bajo el estímulo de Hollis Chenery, el Banco Mundial emprendió múltiples estudios internacionales sobre los factores que explicarían las diferencias de la desigualdad entre países. Ahluwalia realizó los estudios más conocidos. M. Ahluwalia. "Income Inequality: some dimensions of the problem". In Chenery et. al. *Redistribution with Growth*. Oxford University Press for the World Bank, 1974. Una revisión reciente de esta literatura se encuentra en Albert Fishlow. "Inequality, Poverty and Growth: where do we stand?" Washington, The World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics. May 1, 1995.

<sup>5</sup> El mejor ejemplo lo provee la persistencia de Oscar Altimir para evaluar la relevancia de los indicadores de desigualdad en los diversos países del continente. Una evaluación de la calidad de los datos de cada país se encuentra en Oscar Altimir. "Income Distribution statistics in latinoamerica and their reliability". *Review of Income and Wealth*, serie 33, No.2, 1987. Una detallada discusión sobre lo que puede decirse en cada país sobre desigualdad y pobreza con los indicadores disponibles para la última década está en Altimir, 1994 (op. cit.).

<sup>6</sup> Con 141 observaciones de los años ochentas para 102 países seleccionados por Salvatore (1989), el grado de desigualdad se correlacionó con el nivel de ingreso de los países ( $Ly$ ), su cuadrado, y su ubicación en el campo socialista ( $Dsoc$ ) o en América Latina ( $Dlac$ ). Se obtuvo la siguiente regresión: (estadísticos t entre paréntesis)  

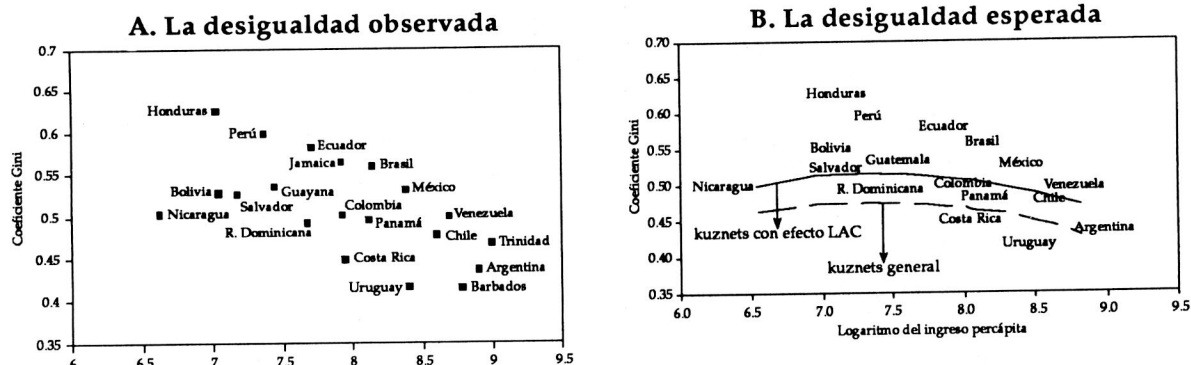
$$\text{Gini} = -0.36 + 0.24Ly - 0.02 Ly^2 - 0.184 Dsoc + 0.041 Dlac$$

$$(5.1) \quad (4.3) \quad (4.6) \quad (8.2) \quad (2.7) \quad R^2=0.49$$

<sup>7</sup> La clásica regresión de Kuznets (correr el coeficiente de Gini en función del logaritmo del ingreso y su cuadrado) para el conjunto de los países de América Latina resulta con los signos correctos pero con coeficientes no significativos. La especificación más simple, con la desigualdad dependiendo linealmente del ingreso, resulta sólida.

## Gráfico 1

### LA DESIGUALDAD DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS



A partir de los estimativos de desigualdad para los distintos países pueden construirse agregados sub-regionales de desigualdad. En efecto, de acuerdo con el ingreso per cápita ajustado por poder de compra internacional y, suponiendo log-normalidad en la distribución de cada país, las distribuciones pueden agregarse en forma consistente para obtener distribuciones del ingreso sub-regionales<sup>8</sup>. Por razones geográficas y culturales se identificaron inicialmente seis subregiones, cuya desigualdad se presenta en el gráfico 2, panel A. La desigualdad tendería a ser mayor en las regiones con niveles intermedios de desarrollo, como Brasil y el área andina, que en aquellas con menor desarrollo (Centro América y el Caribe) o mayores ingresos (como México o el Cono Sur). Estas subregiones se agregaron, a su vez, en tres regiones mayores, para hacer

equiparable su tamaño en términos de población e ingreso: Norte (que incluye México, Centro América y el Caribe), Brasil y, finalmente el Sur-Occidente (que incluye los países Andinos y del Cono Sur), cada uno con aproximadamente 150 millones de habitantes. Esta división del continente latinoamericano en tres regiones servirá de guía empírica en el resto del trabajo.

La distribución del ingreso en las tres regiones presenta tres rasgos destacados que se derivan claramente del gráfico 2. Primero, grados de desigualdad muy altos en cada una de las regiones, con coeficientes Gini por encima de 0.56 en cada uno de los casos. A ello contribuyen en forma muy importante las diferencias del ingreso per cápita entre los distintos países<sup>9</sup>. Segundo, un ordenamiento

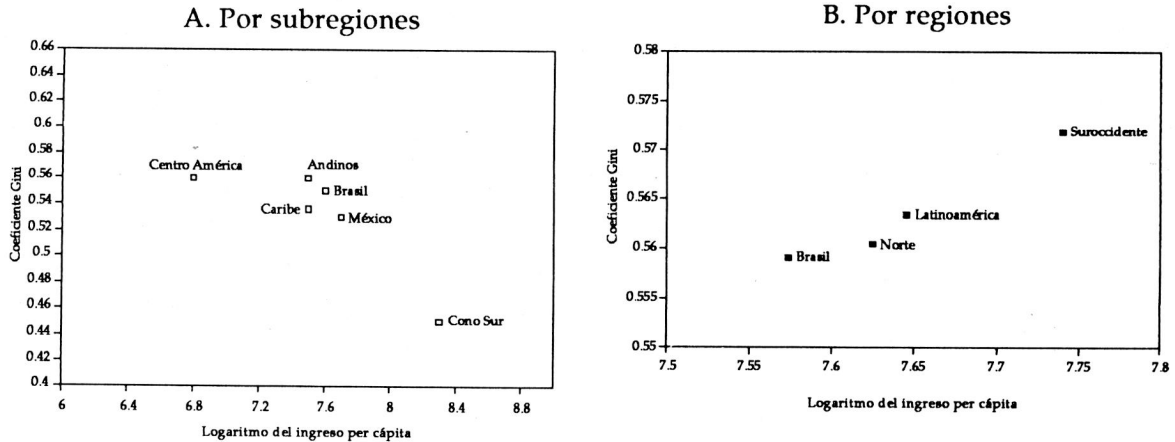
<sup>8</sup> La metodología es formalizada por Sherman Robinson. "Income Distribution within groups, among groups and overall: a technique of analysis". Princeton University. Research Program in Development studies. Discussion Paper 65, 1976.

<sup>9</sup> Las diferencias de ingreso per cápita entre países explican hoy en día el 19.6% de la varianza del logaritmo de los ingresos en la región norte y el 18.5% en la región Sur-Occidental. Aproximadamente, ello representa 4.83 y 4.95 puntos del coeficiente Gini respectivo.



## Gráfico 2

### DISTRIBUCION REGIONAL DEL INGRESO EN AMERICA LATINA



de la desigualdad por subregiones que es sorprendente para la tradición de estudios latinoamericanos. Brasil no es probablemente la región con el grado de desigualdad más alto, pues tanto la región norte como la sur-occidental lo superan. Las diferencias regionales entre los países del área andina y el cono sur, o entre el norte de México y los países pobres de Centro América o el Caribe Latino serían comparables a la diversidad regional del Brasil. Y tercero, el grado de desigualdad de América Latina como un todo es enorme. El coeficiente Gini representativo de todo el continente es de 0.56, el cual es mucho mayor que el de cualquier otra región del mundo<sup>10</sup>.

Este coeficiente Gini, a su vez, resulta substancialmente mayor a aquel estimado por Yotopoulos (1976) para el conjunto de países en desarrollo: 0.501<sup>11</sup>.

Este ejercicio de agregación nos indica que, no sólo la desigualdad en cada uno de los países latinoamericanos es, en promedio, 4 puntos mayor que la de países en otras regiones con similares niveles de ingreso, sino que la heterogeneidad de niveles de desarrollo regional agregaría 5 y 7 puntos más a la desigualdad global de América Latina, de forma tal que el grado agregado de desigualdad resulta mayor que en ninguna otra región del mundo en desarrollo.

<sup>10</sup> Aunque resulta menor que el coeficiente Gini del mundo en su conjunto que ha sido estimado por Berry, Bourguignon y Morrison y por Grosh en 0.67, con un enorme porcentaje del coeficiente explicado por las diferencias de ingreso per cápita entre países desarrollados y en desarrollo. Véase Albert Berry, Francois Bourguignon and Christian Morrisson. "The level of world inequality: how much can one say?" The review of Income and Wealth, 1983. Y Margaret Grosh and Wayne Nafziger, "The computation of World Income Distribution". Economic Development and Cultural Change, 1986.

<sup>11</sup> Yotopoulos, Pan, "The World Distribution of Income: some estimates". *Pakistan Journal of Economics*, 1976.

## B. La pobreza del continente: niveles y evolución

La obtención de las funciones de densidad de la distribución del ingreso derivadas del ejercicio anterior permiten un cálculo de la incidencia de la pobreza para cada región, así como una estimación de la más probable evolución de la pobreza en períodos largos para la región en su conjunto.

### 1. Diferencias regionales

A partir del cálculo de las funciones de densidad de la distribución de ingresos, el cálculo de la incidencia de la pobreza requiere definir una línea por debajo de la cual los ingresos se consideran insuficientes para una vida decente. Este documento recoge la experiencia de los dos grupos de trabajo que en América Latina han intentado recientemente aproximarse a esta definición: la Cepal<sup>12</sup> y el Banco Mundial<sup>13</sup>. La Cepal hizo un estudio detallado de los patrones de consumo de 9 países del continente e identificó el valor de las canastas mínimas para cada país, las que varían entre 1.66 y 2.47 dólares por persona-día respectivamente. El Banco Mundial, con información detallada de ingresos para 12

países, adoptó una línea de pobreza de 2 dólares por persona. En este trabajo se utilizan alternativamente 2 líneas de pobreza: la línea de 2 dólares homogénea para todos los países, y una línea de pobreza específica para cada país que resulta elástica a su nivel de desarrollo de acuerdo con los resultados de la CEPAL<sup>14</sup>. Para la estimación de la miseria -o los más pobres de los pobres- se utilizó un punto de corte de la mitad del valor de estas líneas. Estos valores extremos proveen un razonable intervalo de confianza para la estimación de la pobreza y la miseria en el continente.

Siguiendo la metodología anterior, se encuentra que América Latina y el Caribe tienen en 1995 al 35.1% de su población por debajo del nivel de pobreza, y al 18.8% por debajo del nivel de miseria. Ello indica que hoy en día habría 165.6 millones de latinoamericanos pobres, de los cuales 86.3 millones son muy pobres, o miserables, que viven con 1 dólar per cápita diario o menos<sup>15</sup>.

En la medida en que el grado de la desigualdad al interior de cada una de las tres regiones de América Latina es alto y no muy distinto, la incidencia de la pobreza depende estrecha-

<sup>12</sup> Cepal. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Estudios e informes de la Cepal 81. Santiago, 1991.

<sup>13</sup> George Psacharopoulos et al. *Poverty and income distribution in Latin America: the story of the 1980s*. Washington, The World Bank, Technical Department LAC, 1993.

<sup>14</sup> A partir de los detallados estudios de caso de la CEPAL, la elasticidad ingreso de la línea de pobreza sería de 0.45. La regresión con los datos de la CEPAL es  

$$\text{línea} = -1.74 + 0.45 \ln(Y) \quad R^2=0.56$$
 (8.8) (3.2)

<sup>15</sup> La Cepal estima que existían en el continente 170 millones de pobres en 1980 y 195.9 en 1990, que son marginalmente superiores a los obtenidos con esta metodología alternativa. Véase Oscar Altimir. "Distribution del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste". *Revista de la Cepal* 52, 1994.

mente del nivel de ingreso de cada región. Como las tres regiones tienen hoy en día niveles promedio de ingreso muy cercanos, la incidencia de la pobreza es relativamente homogénea entre ellas. Como se observa en el gráfico 3, la incidencia de la pobreza en cada región sería cercana al 35%. Con ello, cada región tendría un número aproximado de 50 millones de personas pobres. Y, a su vez, cada región tendría un número de miserables de similares montos, cercano a 27 millones de personas.

Al interior de estas tres regiones, relativamente similares en ingreso, inequidad y pobreza, existen, sin embargo, importantes diferencias subregionales. La mayor incidencia de pobreza se daría en Centroamérica, alrededor del 60% de la población, y la menor en el Cono Sur, alrededor del 10%. En el intermedio están, en su orden, la región Andina (44%), el Caribe (38%), Brasil (35%) y México (26%). La incidencia de la miseria tiene un ordenamiento similar: 36%, 5%, 25%, 19%, y 17% respectivamente (véase gráfico 4, panel B). Como estas subregiones tienen mayores diferencias en su ingreso y su inequi-

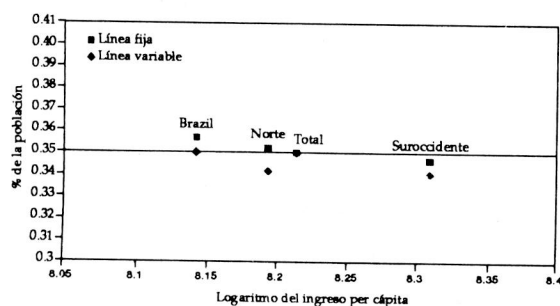
dad, el número de pobres, y especialmente de miserables, ya no se distribuye tan homogéneamente.

Resulta interesante anotar que la usual asociación de la pobreza latinoamericana con Brasil, Centro América y Haití no resulta confirmada por los datos. México tendría más miserables que el resto de Centro América y el Caribe juntos. Y el conjunto de los países Andinos tendría el doble de miserables que Centro América y casi tantos como el Brasil. La importancia de la pobreza de la región andina se confirma con el hecho de que el 35% del 10% más pobre de la población latinoamericana se encuentre en esta región.

La metodología de agregación utilizada permite, entonces, una estimación razonable y actualizada de la incidencia global de la pobreza y la miseria en el continente latinoamericano y su distribución regional. Aún con diferencias subregionales, la pobreza de América Latina se reparte casi que proporcionalmente en las tres grandes regiones. Además de la conocida incidencia de la pobreza en Brasil, Centro América y Haití, debe resaltarse la participación de México y del área Andina en la pobreza del continente.

**Gráfico 3**

**LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN TRES REGIONES DE AMERICA LATINA**



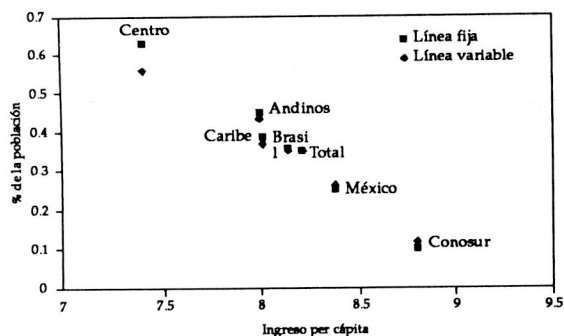
## 2. Evolución de la pobreza en América Latina

Con la metodología anterior puede analizarse la probable evolución de la pobreza en el continente en la postguerra. Partiendo del hecho de que el grado de desigualdad regional no parecería haber tenido mayores cambios en cuarenta años<sup>16</sup>, la incidencia de la pobreza asociada con los cambios en los niveles de

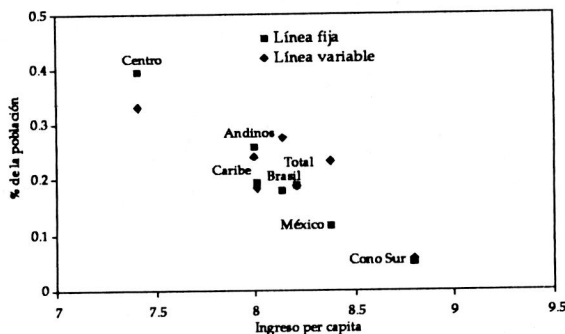
## Gráfico 4

### POBREZA Y MISERIA EN LATINOAMERICA EN 1995

A. Pobreza



A. Miseria



ingreso y de la población en los diferentes países en este período puede proyectarse retrospectivamente. Los resultados de este ejercicio se presentan en el gráfico 5.

En el largo plazo, la incidencia de la pobreza en América Latina habría tendido a disminuir. Bien sea que se utilice una línea de pobreza fija, o una línea elástica al ingreso, el porcentaje de la población viviendo por debajo del nivel de pobreza habría disminuido entre 20% y 25% en el período 1950-1995 (gráfico 5 panel A). No obstante, con la inercia distributiva implícita en coeficientes Gini estables a un nivel tan alto, el nivel de crecimiento del ingreso per cápita (1.8%) habría sido insuficiente para disminuir el número absoluto de pobres, que habría pasado de alrededor de 82 millones en 1950 a 165.6 millones hoy en día (panel B del gráfico).

En la evolución temporal de la pobreza pueden distinguirse sin embargo distintos

subperíodos. Entre 1950 y 1965, la incidencia de la pobreza disminuyó lentamente y el número absoluto de pobres aumentó considerablemente. Entre 1965 y 1980 se aceleró el descenso de la incidencia de pobreza, hasta el punto que probablemente el número absoluto de pobres habría dejado de crecer en la década de los setenta. El retroceso del crecimiento económico de los años ochenta, por el contrario, habría representado un aumento de la incidencia de la pobreza en la región que habría traído consigo 40 millones de nuevos pobres. La corta recuperación económica de lo corrido de los años noventa habría permitido revertir el aumento de la incidencia de la pobreza, pero no habría sido suficiente para revertir el aumento del número absoluto de pobres que se registró en los ochenta.

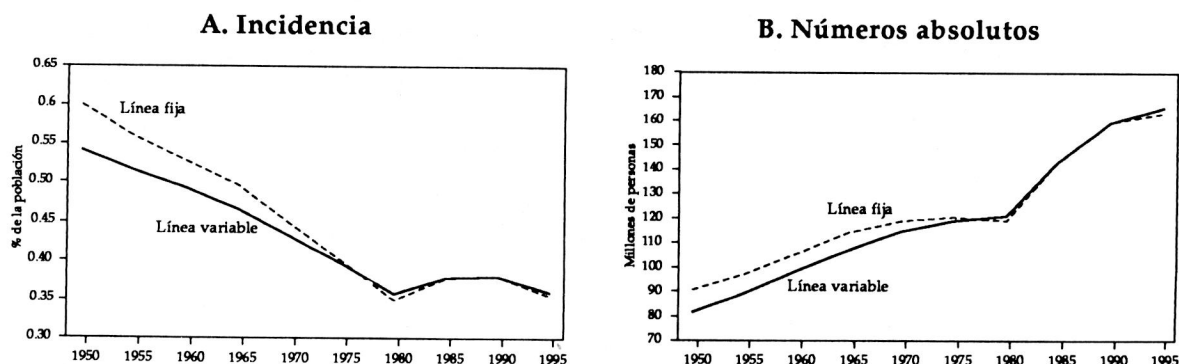
La metodología anterior puede extenderse para estimar los cambios en la relevancia relativa de la pobreza en las zonas urbana y rural en los últimos 25 años. Para el efecto, de

<sup>16</sup> En la parte 3b de esta sección se examina la validez de este punto de partida.

## Gráfico 5

### LA POBREZA EN AMERICA LATINA

(Con líneas alternas de pobreza)



acuerdo con la evolución observada de la población latinoamericana entre las áreas urbanas y rurales, y la productividad relativa del trabajo en tales áreas se obtuvo un cálculo aproximado del número de pobres según su localización. Los resultados, que se presentan en el gráfico 6, indican que el número absoluto de pobres viviendo en las zonas rurales no habría aumentado en los últimos 25 años, e incluso habría disminuido en los setenta. Por tanto, todo el crecimiento de la pobreza desde 1980 se habría generado exclusivamente en las zonas urbanas. La urbanización de la pobreza es quizá el rasgo más destacado de las últimas décadas de América Latina.

Así pues, el análisis de largo plazo permite deducir que, ante la ausencia de cambios distributivos, un crecimiento económico del 1.8% y una rápida relocalización de la fuerza de trabajo hacia las ciudades habrían permitido apenas reducir la incidencia de la pobreza pero no disminuir el número absoluto de pobres, que hoy es dos veces más grande de lo que fue al comienzo de la posguerra.

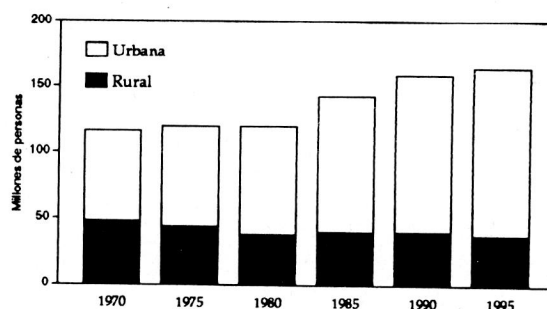
### 3. Los cambiantes factores de inequidad en Latinoamérica

Aparentemente, entonces, la distribución del ingreso no habría cambiado mucho en América Latina a lo largo del rápido proceso de desarrollo de las décadas anteriores, y la pobreza habría tendido a aumentar en medio de las fluctuaciones cíclicas del crecimiento económico. En esta sección se examina si la

## Gráfico 6

### LA IRRUPCION DE LA POBREZA URBANA EN AMERICA LATINA

(1970-1995)





inercia del alto nivel de inequidad del continente refleja la persistencia de las restricciones estructurales sugeridas por la literatura latinoamericana o, por el contrario, manifestó cambios en los factores generales de inequidad.

#### a. El papel decreciente de los factores tradicionales de inequidad

Los economistas asocian naturalmente la desigualdad en la distribución de los ingresos con la distribución de los activos entre la población o con la distribución de poder de mercado entre los propietarios de los diversos activos. Los análisis de distribución del ingreso en América Latina, que no se han apartado de esta tradición, han estado profundamente influidos por la percepción empírica de la desigualdad alta e inercial como un hecho estructural de la economía del continente. Por ello, la atención ha tendido a concentrarse en el estudio de las razones por las cuales persiste la desigual distribución de los activos o las diferencias de poder de mercado entre actores de diferentes sectores y factores.

Cuando los primeros estudios de los años sesenta identificaron el alto nivel de desigualdad de varios países del continente latinoamericano, casi todos señalaron a la inequitativa distribución de la tierra como la principal

f fuente de desigualdad<sup>17</sup>. Al final de los años cincuenta, en efecto, la mitad de la población vivía en zonas rurales, y más de una tercera parte del producto se generaba en la agricultura. En ese entonces, las rentas de la tierra podrían representar un 15% del ingreso nacional, o un 20% del ingreso de los hogares. La desigualdad e importancia de estas rentas contribuían así, en forma sustancial, a la desigualdad global del ingreso. La ampliación de las brechas de productividad entre las áreas urbanas y rurales que se hizo creciente desde los años cincuenta hasta el comienzo de los setenta, cuando llegó a ser 5 a 1, probablemente justificaron el cambio de interés hacia las interacciones urbano-rurales como fuentes de tensión distributiva<sup>18</sup>. Cuarenta años después, y de acuerdo con los patrones normales de desarrollo, la importancia de la agricultura cambió enormemente. Esta no representa hoy en día más del 10% del PIB y emplea apenas algo más del 20% de la fuerza de trabajo en todo el continente. La agricultura se ha modernizado y la participación de los factores de producción diferentes a la tierra ha aumentado. Con ello, las rentas agrícolas hoy no representan más del 2 ó el 3% del ingreso de los hogares. Y las diferencias de productividad rural-urbana hoy son la mitad de lo que fueron al comienzo de los años setenta. Por esta razón, cualquiera que haya sido la contribución de la inequitativa

<sup>17</sup> Véase Richard Nelson, Paul Schultz y Richard Slighon. *Structural change in a developing economy*. Princeton University Press, 1969, William Cline. "Distribution of income and development: a survey of literature" *Journal of Development Economics*, 1975. Armando di Filippo. "Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina". *Cuadernos de la CEPAL*, 1977. Eliana Cardozo y Albert Fishlow. "Latinamerican Development 1950-1980". NBER Working Paper 161, 1989.

<sup>18</sup> Véase Albert Berry. "Resource transfers between agriculture and non-agriculture". Toronto University, 1978. Lance Taylor. *Modelos macroeconómicos para los países en desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

distribución de la tierra o de las brechas urbano-rurales a la desigualdad global en el pasado, ha disminuido su importancia y hoy es muy pequeña para el continente en su conjunto.

Algunos autores han volcado su mirada, entonces, hacia otros activos generadores de ingresos de la población. La distribución de la posesión de activos fijos urbanos ha sido relativamente poco estudiada en el continente. Se sabe que la proporción de la población urbana que posee vivienda propia ha crecido paulatinamente desde comienzos de los años setenta, por lo cual, la desigualdad en estos activos no debería haber aumentado. Se cree que los activos urbanos productivos están bastante concentrados, pero sus cambios no se han estudiado. Como la relación capital-producto en las áreas urbanas ha aumentado poco desde los setenta, no sería de esperar una contribución creciente de estos activos a la desigualdad. Se cree, también, que los activos financieros están aún más concentrados<sup>19</sup>. Pero con la creciente liquidez financiera de las economías y la eliminación de rentas monopólicas por la desregulación financiera, difícilmente podría inferirse una contribución creciente de este factor a la desigualdad del continente.

Al no existir una documentación suficientemente sólida sobre los cambios en la tenencia

de activos rurales y urbanos, las discusiones sobre distribución del ingreso en América Latina tendieron a concentrarse en los últimos 15 años en explicar las diferencias de comportamiento de mercado de los distintos agentes en períodos cortos. Para ello, en los años ochenta se mezclaron ideas keynesianas con ideas clásicas del estructuralismo latinoamericano para interpretar la persistencia o aumento de la desigualdad en América Latina<sup>20</sup>. Con el poder del mercado en la fijación de precios, las crecientes demandas por recursos de inversión para la modernización de las economías urbano-industriales serían financiadas por inflación, lo que tendería a deteriorar los ingresos de los trabajadores urbanos y campesinos. La capacidad de respuesta institucional de estos agentes para defender su participación en el ingreso sería factor fundamental para que la contrapartida natural de la persistencia de la inequidad fuese una inflación persistente. Sin embargo, la apertura de las economías en los años ochentas, con la creciente competencia, habría permitido romper el círculo vicioso de poderes incompatibles de mercado que conducían a alta inequidad con inflación. Y la atención ha vuelto a concentrarse en factores de largo plazo generadores de inequidad.

Si la heterogeneidad en los niveles de desarrollo entre los distintos países del continente hubiese sido un rasgo del desarrollo

<sup>19</sup> Sobre la participación del 1% más rico de la población en el ingreso global la información siempre es deficiente, y no se registra adecuadamente en las encuestas de hogares, por lo que habría que tener precaución sobre la medición de los efectos de la concentración de activos financieros sobre la equidad global.

<sup>20</sup> El trabajo fue un producto del Banco Mundial. Véase Lance Taylor, Edmar Bacha, Eliana Cardozo y Frank Lysy. *Models of Growth and Distribution for Brazil*. Oxford University Press, 1980.

latinoamericano de las últimas décadas, podría contribuir a explicar la posible inercia de altos niveles agregados de desigualdad. De acuerdo con los resultados presentados anteriormente, las diferencias de ingreso entre países alcanzan a explicar entre 5 y 7 puntos del exceso de desigualdad del continente. Pero la evidencia indica que, en el largo plazo, la disparidad de ingresos en el continente antes que aumentar ha disminuido considerablemente. El panel A del gráfico 7 ilustra cómo en los años cincuenta la región suroccidental tenía un ingreso per cápita 20% por encima del promedio del continente y el Brasil un ingreso 25% menor. Estas diferencias se fueron cerrando hasta dejar de ser significativas en los años ochenta. Esta reducción de las disparidades de ingreso, como lo muestra el panel B del gráfico 7, habría contribuido a una reducción de al menos 3 puntos del coeficiente Gini del continente en los últimos 40 años.

Si la desigualdad de las rentas de la tierra contribuyó decrecientemente a la desigualdad global, no es evidente que la tenencia de

activos físicos y financieros urbanos haya contribuido crecientemente a ésta, los poderes monopólicos de mercado se han disminuido con la apertura de las economías, y los ingresos relativos entre países han tendido a converger. La explicación de la persistencia de la alta desigualdad en el continente debería radicar, entonces, en la evolución del otro activo relevante para la generación de ingresos de la población, que ha sido bastante ignorado en la investigación latinoamericana: el capital humano.

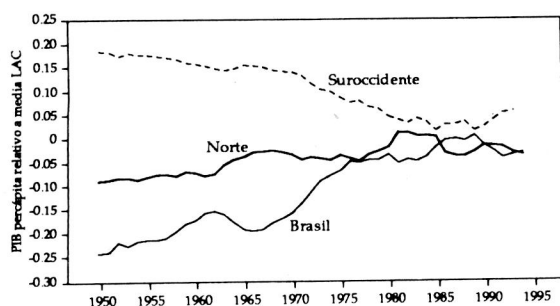
#### b. Generó la expansión educativa desigualdad de ingresos?

¿Cuál es la relación entre la persistente desigualdad y la pobreza con la dinámica de formación de capital humano en América Latina? Esta subsección sugiere que la lenta expansión de las oportunidades de educación para los jóvenes en los últimos 20 años ha sido insuficiente para superar la escasez relativa de capital humano de la fuerza de trabajo que caracteriza al continente y, por el contrario, ha hecho posible que la desigualdad del

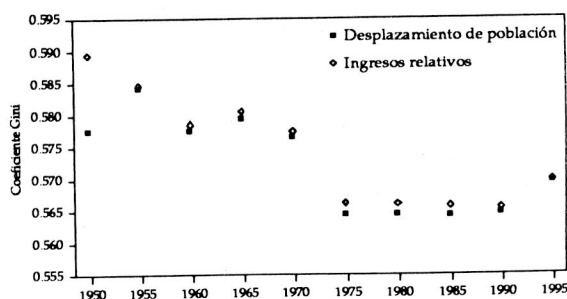
### Gráfico 7

#### LA INEQUIDAD INTER REGIONAL DEL INGRESO EN AMERICA LATINA

##### A. La convergencia del ingreso per cápita



##### B. Su efecto sobre la equidad



capital humano haya aumentado en las últimas décadas. La incorporación al mercado de trabajo de los jóvenes que no recibieron suficiente educación durante los últimos 25 años, adicionalmente, da buena cuenta del crecimiento de la pobreza de carácter semi-permanente que el continente persiste en manifestar.

Los logros educativos de la población adulta pueden evaluarse al compararlos con los valores esperados para su nivel de desarrollo. Existe una fuerte asociación empírica entre el nivel de desarrollo de un país y el grado de educación de su fuerza de trabajo, que puede identificarse empíricamente correlacionando la educación de la población mayor de 25 años con el ingreso per cápita, con corrección por poder adquisitivo internacional para los 173 países del mundo<sup>21</sup>. Los resultados estadísticos son muy buenos<sup>22</sup> y permiten calcular con bastante confianza el nivel esperado de educación de los países de acuerdo con su nivel de desarrollo. El carácter no lineal de la relación entre la educación y el ingreso per cápita indica que la intensidad de la educación tiende a crecer con el desarrollo económico y que se acelera substancialmente en los niveles intermedios de desarrollo.

Este "patrón" se utiliza en el panel A del gráfico 8 para juzgar la educación alcanzada por las diferentes regiones del mundo. En general, los países asiáticos y los países que son o han sido socialistas (China o Europa del Este) tendrían una educación mayor a la prevista para su nivel de desarrollo. Latinoamérica, los países Arabes, los de África y del sur de Europa (Grecia, Italia, España, Portugal) tendrían una educación menor a la prevista. En particular América Latina, cuyo promedio de educación para la población adulta sería de unos 5.2 años en 1995, tendría aproximadamente dos años menos de educación de lo que se esperaría.

Un ejercicio complementario permite caracterizar el proceso histórico de formación de recursos humanos que condujo a tal insuficiencia de educación. Se reconstruyó la información histórica sobre el nivel de educación de la fuerza de trabajo para el conjunto de los países latinoamericanos desde 1950. De acuerdo con la evolución del ingreso per cápita, se obtuvo el valor esperado de educación para la región, y se contrastó con los valores observados para cada uno de los quinquenios de la postguerra<sup>23</sup>. Los resultados indican que en los años cincuenta la fuerza de

<sup>21</sup> Un procedimiento más completo es utilizar información sobre educación de la fuerza de trabajo e ingreso en diversos períodos de tiempo. Se hizo un primer ensayo con datos de 52 países provenientes de Psacharopoulos y Arriagada (1986). Los resultados fueron bastante similares, y se confirmaron con la base de datos más amplia de Barro-Lee (1993).

<sup>22</sup> Utilizando los datos del informe Anual sobre Desarrollo Humano del PNUD en 1994, se utilizaron 173 observaciones para obtener el siguiente resultado:

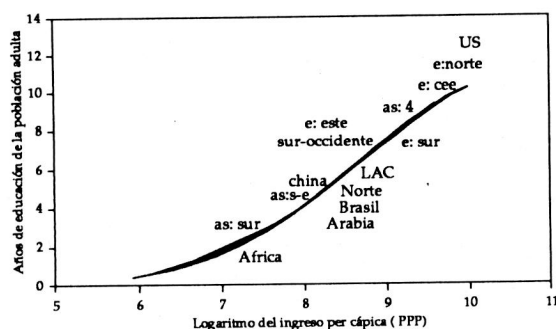
$$\ln(\text{Ed}) = \begin{matrix} -14.4 \\ (27.6) \end{matrix} + \begin{matrix} 3.2 \ln Y \\ (5.8) \end{matrix} - \begin{matrix} 0.15 (\ln Y)^2 \\ (4.4) \end{matrix}; R^2=0.70$$

<sup>23</sup> Robert Barro and Jong-Wha Lee, "International comparisons of educational attainment". *Journal of Monetary Economics*, 1993, quienes avanzan sobre la metodología sugerida por George Psacharopoulos and Ana María Arriagada (1986). "The educational composition of the labour force: an international comparison". *International Labor Review*, 125(5). And George Psacharopoulos and Ana María Arriagada (1992). "The educational composition of the labour force: an international update". *Journal of Educational Planning and Administration*, vol VI, No.2.

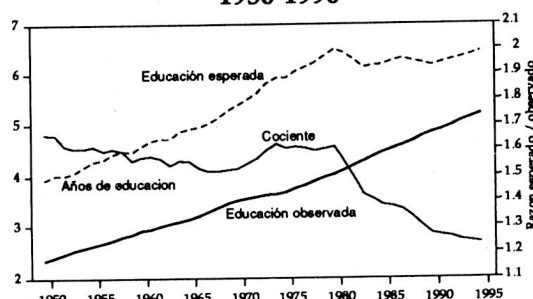
## Gráfico 8

### LA INSUFICIENCIA DE EDUCACION DE AMERICA LATINA

#### A. Perspectiva internacional



#### B. Perspectiva histórica en América Latina 1950-1990



trabajo tenía 2.4 años de educación. Puesto que para el nivel de ingreso de entonces se esperaban casi 4 años, se había generado una brecha de 1.6 años. En 1989 América Latina tenía 4 años de educación, mientras que para su nivel de desarrollo se esperarían 6.5 años. Aún ampliándose la brecha en años, la brecha relativa se mantuvo hasta el final de los años ochenta, indicando que, a pesar de su atraso inicial, América Latina expandió la educación de la fuerza de trabajo apenas al mismo ritmo que el resto del mundo. El aparente cierre de la brecha que registra el gráfico 8B para los años ochentas es paradójico pues resulta de la reducción de los niveles esperados de educación, asociados con la caída del ingreso per cápita de América Latina en la década, más que de un avance propiamente más rápido de la educación observada.

Así pues, América Latina ha tenido en toda la posguerra una educación de su fuerza de trabajo que resulta menor que la esperada para su nivel de desarrollo. Aunque la brecha

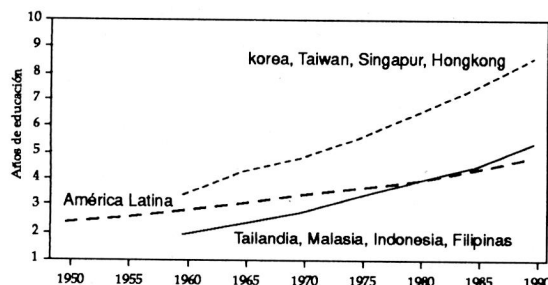
educativa relativa hoy es temporalmente menor que hace 10 años, el ritmo de reducción de esta brecha resulta particularmente lento y los niveles absolutos de las brechas en años han ido aumentando. El nivel actual de educación es insuficiente y la expansión reciente del sistema educativo también lo ha sido.

La insuficiencia educativa resulta particularmente fuerte si se la compara con los patrones asiáticos. El gráfico 9 muestra cómo el nivel promedio de educación de la población adulta tiende a diferenciarse cada vez más entre Asia y América Latina. Los cuatro países más exitosos: Hong Kong, Taiwan, Korea y Singapur, que ya tenían una ventaja educativa considerable al comienzo de los sesenta, han ampliado la diferencia sustancialmente frente a América Latina. Hoy en día la fuerza de trabajo latinoamericana promedio no tiene más que la educación que los cuatro países tenían en 1970!!! Y otros cuatro países asiáticos: Indonesia, Malasia, Filipinas



## Gráfico 9

### LA EDUCACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN AMERICA LATINA Y EL SUDESTE ASIATICO



y Tailandia, que en los sesenta apenas tenían algo más de la mitad de educación de América Latina, la igualaron en los ochenta y ahora la han sobrepasado.

Tan lenta expansión educativa en América Latina generó serias consecuencias distributivas. La persistente escasez global de capital humano, resultante de la prolongación en el tiempo de un nivel de educación tan bajo pudo, paradójicamente, haber contribuido a aumentar la desigualdad en la distribución del capital humano, antes que disminuirla. Este argumento, que fue anticipado por Londoño<sup>24</sup> ha sido recientemente formalizado y estimado empíricamente por Ram<sup>25</sup>. La intuición es simple. En una sociedad en la que no existe educación para nadie, el nivel de educación es cero, y la varianza de la educación entre la población es naturalmente cero. En

una sociedad en la que toda la población alcanza el máximo de educación, el nivel de educación es máximo pero la varianza es nuevamente cero. En el entretanto, entonces, la varianza de la educación tiende a ascender con el crecimiento del nivel de educación hasta llegar a un máximo, a partir del cual desciende. Aunque la evolución temporal de la varianza depende en buena medida del énfasis relativo que cada país conceda a su educación básica o a su educación superior, en promedio, la experiencia internacional sugeriría que la máxima desigualdad educativa se obtiene cuando la educación promedio alcanza los 6.3 años.

Los países exitosos del sudeste Asiático que lograron tal punto de quiebre a mediados de los años setenta entraron a una senda virtuosa donde la expansión educativa posterior resultó acompañada de una menor dispersión educativa de la población y, por ende, ha contribuido a disminuir la desigualdad del ingreso. Los jóvenes que han ingresado al mercado de trabajo con mayor educación en los últimos veinte años se han encontrado con estructuras de pago crecientemente igualitarias que no se derivaron de la reducción de las tasas de retorno a la educación.

Ello contrasta marcadamente con la experiencia latinoamericana. Como la lenta expansión educativa prolongó en el tiempo la fase de creciente desigualdad educativa, la

<sup>24</sup> Juan Luis Londoño. "Kuznetsian tales with attention to human capital". Paper presented at the Third Inter-American Seminar on Economics. Rio de Janeiro, 1988.

<sup>25</sup> Véase Rati Ram. "Educational Expansion and schooling inequality: international evidence and some implications". The Review of Economics and Statistics, 1990.

nueva educación habría contribuido sistemáticamente a la mayor desigualdad del ingreso comenzando con menor insuficiencia educativa en los años cincuenta, el aumento en la educación observado habría tenido un efecto desigualizante sobre los ingresos relativamente pequeño, y se habría revertido a partir de comienzos de los ochenta. Ante el bajo nivel de educación en el punto de partida, por el contrario, el ritmo de acumulación de capital humano tuvo un altísimo impacto sobre la inequidad laboral<sup>26</sup>.

Así las cosas, la contribución de la expansión educativa y los otros efectos tradicionales generadores de desigualdad del ingreso pueden sintetizarse en el gráfico 10<sup>27</sup>. Durante los últimos cuarenta años tres fuerzas habrían contribuido a la disminución de la desigualdad global del ingreso en el continente. El crecimiento económico, acompañado de transformación estructural de la economía, podría haber representado una reducción de un punto en el Gini hasta finales de los setenta. La convergencia inter-regional de los ingresos per cápita habría representado una reducción

de al menos dos puntos del Gini durante el período. La reducción de las tasas de rentabilidad de la educación habrían operado en el mismo sentido<sup>28</sup>. De otro lado, la crecientemente desigual distribución del capital humano habría ejercido una presión sustancial hacia una mayor desigualdad del ingreso. Como se observa, este efecto de dispersión del capital humano podría haber significado un aumento de 5 puntos en el coeficiente Gini, suficiente para compensar el efecto esperado de las tres fuerzas anteriores. En efecto, los cálculos que se presentan en la línea gruesa del gráfico 10 indican que la suma de los cuatro efectos sería aproximadamente cero para todo el período 1950-1995, creando así la apariencia estadística de inercia en la desigualdad.

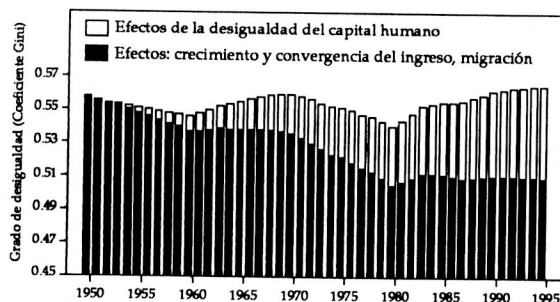
La lenta expansión habría contribuido pues, positivamente, a aumentar la desigualdad del ingreso en el continente. Probablemente ello compensó la decreciente contribución de la disparidad de los ingresos entre países y de la inequidad de las rentas rurales. Ambas tendencias posiblemente se contrarrestaron

<sup>26</sup> La excepción se presentó en aquellos países como Colombia que registraron un descenso en las tasas de retorno de la educación más que proporcional, y que compensaron con creces la creciente desigualdad del capital humano. Véase Londoño (1995).

<sup>27</sup> Los resultados de la gráfica son aproximados, por varias razones. Como se sabe, el coeficiente Gini no es descomponible. Por lo tanto, el procedimiento utilizado permite calcular la varianza del logaritmo de los ingresos consistente con el coeficiente Gini en el caso de una distribución lognormal. Como esta varianza sí es descomponible, el ejercicio pudo realizarse, suponiendo unas participaciones factoriales del trabajo y del capital humano estimadas en forma preliminar.

<sup>28</sup> El descenso en las tasas de retorno es corroborado con la información proveniente de los diversos trabajos de Psacharopoulos por los diferentes países latinoamericanos, y para un análisis de corte transversal del conjunto de ellos. Véase Psacharopoulos, G. *Returns to education: an international comparison*. San Francisco, Elsevier, Jossey Bass, 1973. "Returns to education: an updated international comparison". *Comparative education* vol 17, 1981. "Returns to education: a further international update and implication". *The Journal of Human Resources*, vol. 20, 1985 y "Returns to investment in education: a global update". *World Development*, 1994.

**Gráfico 10**  
**LOS CAMBIANTES FACTORES DE**  
**DESIGUALDAD**  
**(América Latina 1950-1995)**



manteniendo la inercia distributiva global que parece haberse registrado en el continente.

### c. La Educación y la Pobreza

La expansión educativa en América Latina no fue sólo globalmente lenta sino que se presentó en condiciones bastante desventajosas para la población más pobre. El examen comparativo con el sudeste asiático resulta ilustrativo del sesgo inequitativo de la expansión latinoamericana. Ambos conjuntos de países contaban al final de los años cincuenta con una fuerza de trabajo de similar magnitud, unos 80 millones de personas. En el Sudeste Asiático, especialmente por la influencia de los cuatro países de menor desarrollo, 47 millones de ellos no contaba con ninguna educación. En América Latina, en el mismo período, 34 millones no tenían educación. En los últimos 30 años, como lo muestra el panel A del gráfico 11, el sudeste asiático *redujo* el número absoluto de personas adultas sin educación en una quinta parte, mientras América Latina lo *aumentó* en una sexta parte. Ello marca un agudo contraste con la evolu-

ción de la población con educación universitaria. Al comienzo de los años sesenta, la fuerza de trabajo con educación universitaria era equivalente en ambas regiones, 800.000 personas. Ambas regiones incorporaron 100.000 universitarios anuales a la fuerza de trabajo hasta comienzos de los años setenta. Pero a partir de allí, la educación superior de América Latina creció a un ritmo mayor, hasta incorporarse a finales de los ochenta 2 millones de universitarios más que el sudeste asiático (eje derecho del panel A del gráfico 11).

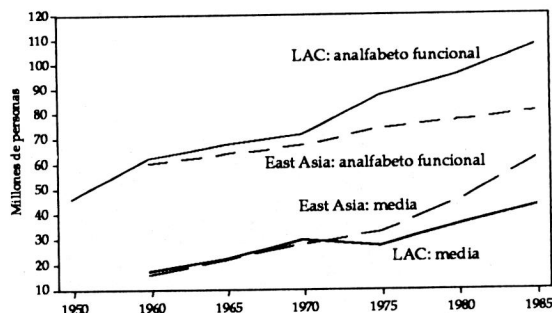
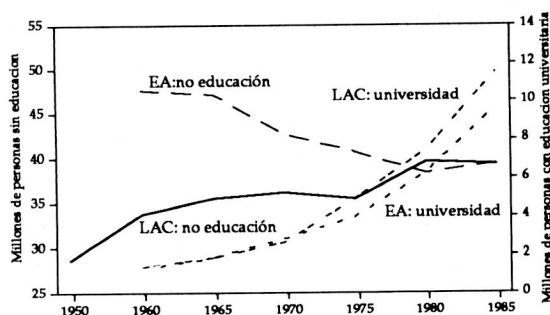
Con sus relativamente bajas coberturas de educación primaria, América Latina no sólo permitió que creciera en términos absolutos la población que llegaba a la edad adulta sin educación. También resultó que el grupo de población que más creció durante el período fue aquel con educación primaria incompleta. Como lo muestra el gráfico 11 panel b, ello permitió que mientras el sudeste asiático estabilizaba su población analfabeta funcional, América Latina la dobló prácticamente en los últimos treinta años. Asociado con ello 20 millones de personas más con educación media (primaria completa, secundaria incompleta y completa) se incorporaron al mercado de trabajo en el Sudeste Asiático que en América Latina.

La expansión educativa del continente latinoamericano se caracterizó entonces por permitir que se incorporaran al mercado de trabajo muchas más personas analfabetas funcionales, muchos más universitarios y muchísimos menos trabajadores con educación media que en el Sudeste Asiático.

Lo anterior no resulta del todo independiente de la evolución de la pobreza en el

## Gráfico 11

## LA EDUCACION DE LA FUERZA DE TRABAJO EN AMERICA LATINA Y EL SUDESTE ASIATICO



continente. El número absoluto de personas dependientes de esta fuerza de trabajo con poquísima educación evolucionó en los últimos 40 años en una forma sorprendentemente paralela al conjunto de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza que se había identificado en la sección A.2.b. Como lo muestra el gráfico 12, en el año 50 había casi 80 millones de pobres, bien sea que se midieran por ingresos o por falta de capital humano. En los siguientes 20 años, los 35 millones de nuevos pobres fueron similares en monto al número de personas dependientes de trabajadores con poca educación. En los años setenta, la reducción del ritmo de crecimiento de pobreza por ingresos pareció haber beneficiado más que proporcionalmente a la población sin educación. Después del pobre desempeño de los años ochenta, el monto de pobres por ambos conceptos ascendió nuevamente hasta llegar a los 160

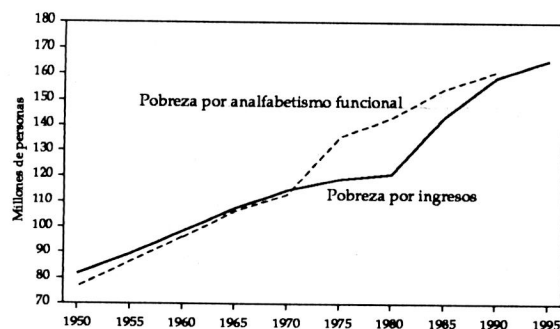
millones. Con las debidas fluctuaciones en los ingresos que resultan del ciclo económico, el bolsón de pobreza de América Latina puede asociarse muy claramente en períodos largos con aquellos que dependen de trabajadores sin capital humano. La estrecha asociación entre educación, pobreza y desigualdad que se ha encontrado frecuentemente en los estudios microeconómicos de corte transversal en diversos momentos del tiempo<sup>29</sup>, queda así confirmada con el análisis dinámico de largo plazo para el conjunto de la región.

## 4. Síntesis

Más que la existencia de algunos países con extrema desigualdad en América Latina, el análisis anterior muestra que la desigualdad en el continente como un todo es muy alta, con un Gini que está por encima de lo esperado en unos 5 o 6 puntos. También sugiere que,

<sup>29</sup> Véase un resumen en Sam Morley "Structural adjustment and the determinants of poverty in Latinamerica" y Ariel Fiszbein and George Psacharopoulos. "Income Inequality trends in Latin America in the 1980s". En Nora Lustig (ed). *Coping with austerity: Poverty and inequality in Latinamerica*, Washington, Brookings Institution, 1995.

**Gráfico 12**  
**POBREZA EN AMERICA LATINA MEDIDA**  
**CON CRITERIOS ALTERNATIVOS**



aún cuando el nivel de desarrollo del continente habría hecho posible la ocurrencia de un punto de máxima desigualdad y un descenso posterior en algún momento de los últimos 20 años, en gran medida asociado con la relativa convergencia del ingreso per cápita entre regiones y el cambio de las condiciones de producción y empleo rural, la modalidad de expansión educativa del continente habría contribuido a que el alto nivel de desigualdad del ingreso tuviera cierta inercia. Al comienzo de la posguerra, América Latina tenía una fuerza de trabajo con la mitad de la educación que se esperaba internacionalmente. La expansión educativa no habría reducido este desequilibrio frente a la masiva expansión de la educación observada en el resto del mundo, y en el sudeste asiático en particular. La expansión educativa, que fue relativamente lenta, fue además bastante discriminatoria de las poblaciones más pobres, y dejó sin educación a un contingente de fuerza de trabajo que ha crecido enormemente en las últimas dos décadas. El crecimiento de la fuerza de trabajo funcionalmente analfabeta en los últimos treinta años tiene un enorme

paralelo con el crecimiento de la población que vive con ingresos menores a la línea de pobreza en el continente.

### III. Desigualdad, pobreza y capital humano en las cuatro décadas futuras

La sección anterior ilustró cómo en los últimos treinta años, a pesar del impacto de la rápida convergencia del ingreso per cápita entre subregiones y de la pérdida relativa de la relevancia global de las desiguales rentas agrícolas, la inequidad en América Latina no disminuyó, como lo habría previsto Kuznets, y la pobreza sí habría aumentado. La dinámica del mercado de trabajo urbano podría haber sido el principal generador de desigualdad en el período reciente, pues el insuficiente ritmo de formación de capital humano habría creado un ejército de analfabetas funcionales estructuralmente pobres y habría impedido que la distribución de los beneficios de la educación fuese más equitativa entre la población.

En esta sección se escudriña el futuro con posibles escenarios de evolución de la pobreza y la desigualdad en el continente. En la primera sección se examinan las proyecciones de pobreza que resultan simplemente de la evolución esperada del crecimiento económico para el continente y se simulan los escenarios de crecimiento económico y mejoras en la equidad que harían posible una reducción sustancial de la pobreza en las próximas décadas. En la segunda sección se ilustra cómo la acumulación de capital humano podría ser consistente con los escenarios de mayor equidad y crecimiento económico, deseables



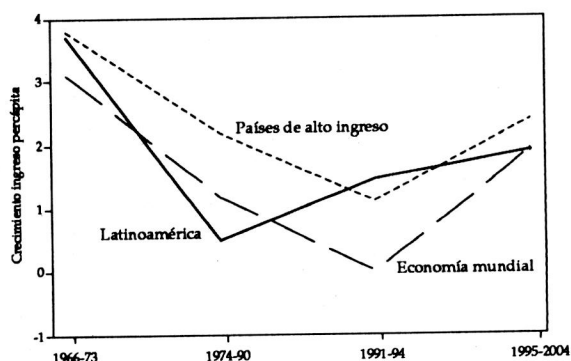
para reducir la pobreza. En la tercera se calculan sus consecuencias financieras y sus implicaciones sobre la distribución del ingreso y el bienestar social.

### A. Una simple mirada al futuro

La metodología aplicada en la sección II para reconstruir la hipotética evolución de la pobreza en el continente en los últimos cincuenta años puede utilizarse para proyectar la evolución de la pobreza hacia el futuro. Si la inequidad mantiene su inercia reciente, la magnitud de la pobreza dependerá esencialmente del ritmo de crecimiento económico. Para estimar este crecimiento, un punto de partida natural son las proyecciones más recientes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional sobre las perspectivas de la economía mundial<sup>30</sup>. Como el Gráfico 13 ilustra, la economía mundial, tras su estancamiento en el período 1991-1994, podría registrar hacia el futuro una recuperación del crecimiento económico, y lograr un aumento del ingreso per cápita del 1.9% anual promedio en la próxima década. América Latina, tras la crisis de los ochenta y de acuerdo con estas proyecciones, prolongaría la recuperación de la primera fase de los noventa y podría lograr un crecimiento promedio anual del ingreso per cápita también del 1.9% en los próximos diez años.

La prolongación de la fase de recuperación de crecimiento económico en América Latina

**Gráfico 13**  
**LAS EXPECTATIVAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO**



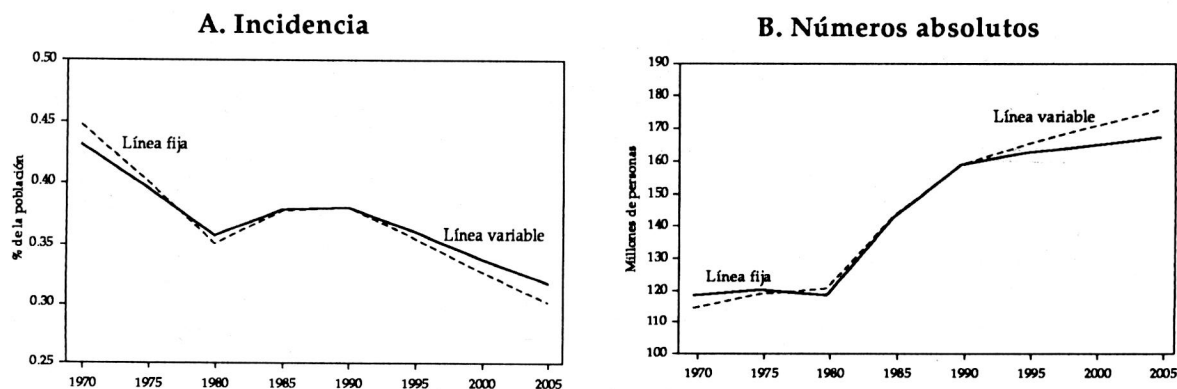
en la próxima década, de acuerdo con nuestros cálculos, permitiría reducir el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de pobreza. Como lo ilustra el panel A del gráfico 14, la incidencia de la pobreza se reduciría del 38% en 1995 a un nivel cercano al 32% de la población en el año 2005<sup>31</sup>. Sin embargo, ante el crecimiento esperado de la población —aún en la fase intermedia de la transición demográfica en que se desenvuelve el continente—, dicha reducción de la incidencia de la pobreza sería insuficiente para disminuir el número absoluto de pobres en el continente. Como lo ilustra el gráfico 14, panel B, en tales condiciones, el número de latinoamericanos viviendo en condiciones de pobreza podría continuar creciendo a un ritmo de dos personas por minuto ó 1 millón de personas por año, hasta alcanzar 176 millones de personas en el año 2005.

<sup>30</sup> Véase Banco Mundial. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. International Economics Department, february 1995 y FMI *World Economic Outlook*, Abril de 1995.

<sup>31</sup> Se considera más razonable, en una fase de crecimiento económico, una cierta elasticidad del umbral de pobreza al ingreso, y por ello en el texto se elabora sobre esta alternativa metodológica de medición de la pobreza.

## Gráfico 14

## LA POBREZA EN AMERICA LATINA 1970-2005 CON LINEAS ALTERNATIVAS DE POBREZA



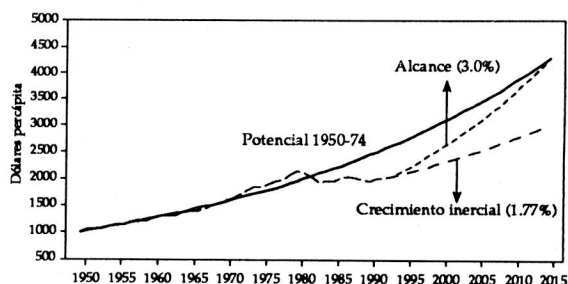
Un crecimiento económico per cápita del 1.9% para América Latina en la próxima década resulta, entonces, inferior al requerido para reducir la pobreza. Aunque supera ampliamente el estancamiento del ingreso per cápita registrado entre 1975 y 1990, cuando la economía creció en promedio al 0%, dicho crecimiento económico es inferior al crecimiento histórico de la región y al crecimiento esperado para otras regiones del mundo. En realidad, resulta similar al crecimiento promedio del período 1950-1995 (1.8%), pero inferior al ritmo de crecimiento registrado por el continente entre 1950 y 1974, que fue de 2.24%, o al ritmo de crecimiento esperado en la próxima década para los países industrializados (2.4%) o, incluso, al de los países en vías de desarrollo (3.3%). Y con un crecimiento de 1.9% anual de América Latina en la próxima década, la brecha del producto frente a un PIB potencial -que resultaría de proyectar el crecimiento observado entre 1950 y 1974 hacia adelante- se ampliaría en forma permanente, como lo indica el gráfico 15. Es decir, un crecimiento del ingreso per cápita

latinoamericano del 1.9%, más que una verdadera recuperación del crecimiento económico, volvería permanente la brecha relativa de ingresos frente al potencial y frente a la economía mundial, que se generó en el período 1975-1988.

De suponerse el mantenimiento del alto nivel de inequidad del continente y proyectarse un crecimiento económico tan moderado, la pobreza continuaría aumentando en la próxima década en el continente. Pero dichos supuestos escenarios de bajo crecimiento y

## Gráfico 15

## LA DINAMICA ESPERADA DE CRECIMIENTO EN AMERICA LATINA



persistente inequidad no son inevitables. El crecimiento económico es en gran parte el resultado de la acumulación dinámica de recursos y de políticas que apunten a mejorar su asignación. La inequidad, como se ha visto, no es un dato sino el resultado de múltiples fuerzas, no siempre consistentes entre sí, y sujetas a la influencia de las políticas.

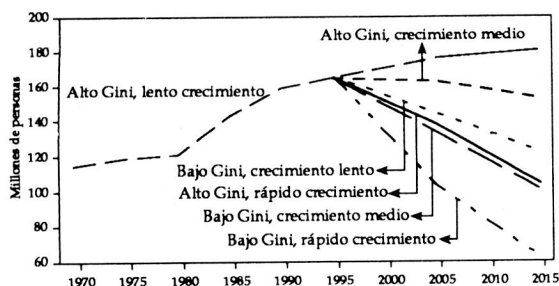
Nuestro pequeño modelo de simulación puede usarse para proyectar la evolución de la pobreza si el crecimiento económico se acelera o la inequidad se reduce. Con ello se generan seis escenarios alternativos de evolución futura de la pobreza que se ilustran en el gráfico 16. Si, manteniendo el grado de inequidad de hoy, el crecimiento per cápita anual se acelera hasta el 2.4%, la extensión de la pobreza se estabilizaría en su nivel actual por diez años más y podría reducirse en la siguiente década hasta alcanzar, en el año 2015, el mismo monto registrado en 1988. Si el crecimiento del ingreso per cápita se acelera hasta el 3.0% anual, todo el crecimiento del número de pobres que se acumuló durante la crisis de los años ochenta podría verse eliminado en el año 2.005, y en el año 2015

podría reducirse el número de pobres a 100 millones, los mismos registrados en 1965.

Alternativamente, si el crecimiento muy bajo se mantuviera y se eliminara gradualmente el exceso de 5 puntos de desigualdad en el continente, la pobreza podría reducirse a 144 millones en el año 2.005 y a 122 en el año 2015. En este escenario de reducción gradual del exceso de desigualdad, la aceleración del crecimiento hasta el 2.4% anual podría permitir llegar a 100 millones de pobres en el año 2015, mientras el crecimiento acelerado del 3%, permitiría reducir el monto de pobres a 104 en el año 2005 y a 64 en el año 2015. El progreso en la distribución del ingreso podría tener efectos sobre la pobreza tan grandes como el mismo crecimiento económico, y podría complementarlos.

Contrario a las expectativas de muchos analistas, la evolución de la pobreza si resulta muy elástica a la aceleración del crecimiento o al aumento de la equidad. Cambiar la inercia del bajo crecimiento o de la alta inequidad puede dar, entonces, grandes dividendos en la lucha contra la pobreza en un período relativamente corto de tiempo.

**Gráfico 16**  
**PROYECCIONES DE POBREZA CON**  
**SUPUESTOS DE CRECIMIENTO Y**  
**DISTRIBUCION**



## B. Recuperando el capital humano: la dimensión del reto

El efecto conjunto de la aceleración del crecimiento económico y de la reducción de las inequidades podría tener un impacto enorme sobre la reversión del aumento reciente de la pobreza y sobre su eliminación futura en el continente.

Los últimos 20 años de desempeño macroeconómico en el continente han dejado

algunas lecciones. Sin equilibrio macroeconómico, el crecimiento no es sostenible. Una vez presentado algún desequilibrio importante en las cuentas externas o fiscales, el ajuste es necesario para estabilizar la economía. Pero la estabilización o el ajuste macro no son suficientes para renovar el crecimiento económico. Para ello se requieren acciones que conduzcan a mejorar la eficiencia en el uso y la asignación de los recursos, o a aumentar el conjunto de recursos de la economía. Con un 10% del producto proveniente de la agricultura, la región ya agotó gran parte del potencial de crecimiento derivado de la urbanización. Con el esfuerzo de ajuste a las modalidades de inversión cambiaria y financiera del Estado y liberación de comercio de los últimos 10 años, la principal acción sería mantener el esfuerzo emprendido, evitando reversas o desequilibrios. En las siguientes páginas exploraré un tema complementario: el desarrollo humano en la generación de un patrón de desarrollo con más crecimiento y menos desigualdad.

### 1. La dinámica de acumulación de capital humano 1950-1990

La insuficiencia de educación es, sin duda, uno de los mayores desequilibrios dinámicos que enfrenta la economía latinoamericana para acelerar el crecimiento con equidad. En

la sección II se ilustró cómo Latinoamérica entró al proceso de desarrollo de la postguerra con una seria insuficiencia de educación de su fuerza de trabajo y cómo el ritmo de expansión de la educación habría sido insuficiente para cerrar la brecha frente a los patrones internacionales<sup>32</sup>.

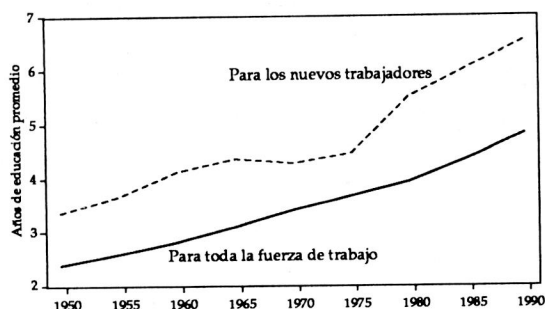
El nivel promedio de educación de toda la fuerza de trabajo resulta de la agregación de la educación alcanzada por distintas generaciones a lo largo del tiempo. Para identificar las relaciones entre la economía y el sistema educativo resulta natural concentrar la atención en los cambios del nivel educativo de las nuevas generaciones que ingresan al mercado de trabajo. Para ello, se reconstruyó la historia educativa de las sucesivas generaciones latinoamericanas de la postguerra<sup>33</sup>.

Como era de esperarse, la dinámica de acumulación de capital humano no resultó continua en el tiempo, homogénea entre regiones ni destacada a nivel mundial. El gráfico 17 ilustra la existencia de tres fases diferentes. Las nuevas generaciones que entraron al mercado de trabajo en los años cincuenta habrían recibido un ritmo creciente de educación, que habría dejado de crecer para las 80 millones de personas de las generaciones que se vincularon durante los

<sup>32</sup> Con la aparente excepción de la década de los ochentas, cuando la reducción temporal del ingreso per cápita habría generado la espúrea convergencia a los patrones internacionales, el menor nivel de ingreso sería consistente con menores niveles de educación.

<sup>33</sup> Se utiliza la base de datos sobre educación promedio de la fuerza de trabajo de Barro y Lee para 1950-1985, y se añaden los datos más recientes (1990), de acuerdo con el *Informe Anual Sobre Desarrollo Humano* del PNUD de 1994. Para la reconstrucción del contenido de educación de la nueva fuerza de trabajo se construyó un modelo que permite forzar la consistencia de los datos de educación promedio con la evolución de la estructura demográfica de cada país.

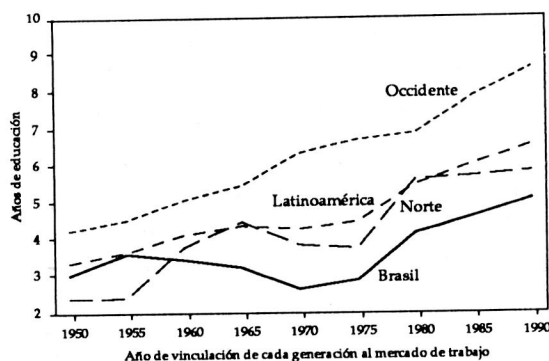
**Gráfico 17**  
LA EDUCACION DE LA FUERZA DE  
TRABAJO LATINOAMERICANA



años sesenta y setenta. Los años ochenta señalan un crecimiento de la educación de las nuevas generaciones que se educaron en los setentas<sup>34</sup>. Las discontinuidades en el tiempo de la formación del capital humano de latinoamérica fueron la expresión de enormes diferencias regionales, como lo indica el gráfico 18. El rezago en la expansión de la educación fue mayor y tomó más tiempo en los dos países más grandes de la región: México y Brasil. La lenta expansión educativa mexicana de los años sesenta y setenta y la reversión Brasileña del mismo período explican totalmente la falta de avance de la educación latinoamericana durante este lapso. Aunque las nuevas generaciones de estos países registraron algún avance en la última década, el progreso de América Latina en este período provino de los países de Centro América, la región Andina y el Cono Sur.

El ritmo de crecimiento de la educación observado durante el período en las diferentes

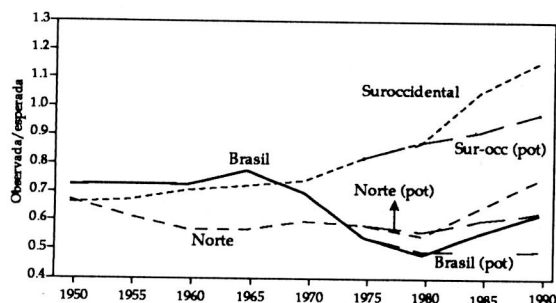
**Gráfico 18**  
LA EDUCACION DE LA NUEVA FUERZA DE  
TRABAJO



subregiones no alcanzó a cerrar la brecha frente a los patrones educativos internacionales, como lo indica el gráfico 19. En promedio, el conjunto de la región ha mantenido un nivel de educación una tercera parte por debajo de lo que se esperaría. Solamente los países del Cono Sur habrían eliminado paulatina y sistemáticamente su insuficiencia educativa, para llegar hoy en día a niveles que no resultan inferiores a los esperados para su grado de desarrollo. La brecha se fue reduciendo considerablemente para los países centroamericanos y del área andina desde mediados de los setenta, aunque perdió algo de fuerza el acercamiento en los últimos diez años. México no ha presentado ningún progreso relativo, toda vez que la brecha actual es aproximadamente la misma que tenía en 1970. Finalmente, Brasil, quien en los años cincuenta manifestaba una clara insuficiencia educativa, expandió la educación de las nuevas generaciones a un ritmo considerablemente inferior al que sería de esperarse para

<sup>34</sup> Existen un rezago medio de diez años entre la mitad del ciclo educativo y la inserción en el mercado de trabajo.

**Gráfico 19**  
**LA BRECHA EDUCATIVA:**  
**LATINOAMERICA FRENTE AL PATRON**  
**INTERNACIONAL**



su proceso de desarrollo, con lo cual la insuficiencia relativa se amplió en los sesenta y no disminuyó en los últimos 10 años. Finalmente, el gráfico indica que la reducción del ingreso per cápita que se presentó en la mayoría de países en los años ochenta habría generado una convergencia hacia los patrones internacionales en los últimos 15 años que resulta espúrea, porque desaparece al contrastarla con la educación requerida para los niveles normales de desarrollo.

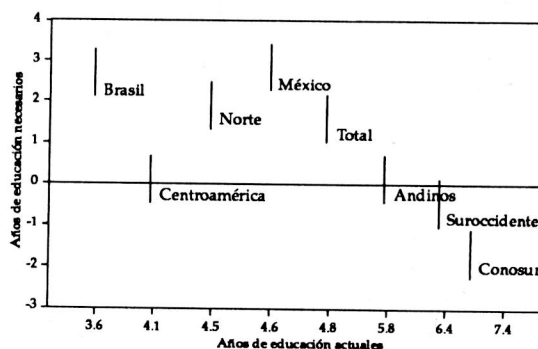
## 2. Los requerimientos futuros de capital humano

Las insuficiencias educativas de la fuerza de trabajo latinoamericanas en la actualidad son muy altas porque el patrón de desarrollo previo a los ochenta fue muy escaso en capital humano y porque el esfuerzo de los últimos 15 años ha sido insuficiente para revertir las tendencias en una fase de desarrollo donde la elasticidad de los requerimientos de capital humano al crecimiento económico es muy alta. Hoy en día, 1995, la fuerza de trabajo del

continente tiene un poco más de 5 años de educación promedio. Para el nivel de desarrollo actual, se esperaría un promedio de educación de la fuerza de trabajo algo mayor a los 7.0 años. Ello genera una brecha acumulada de 2 años en promedio por trabajador latinoamericano. Como lo muestra el gráfico 20, esta brecha de educación, relativa al nivel de desarrollo sería mucho mayor para el Brasil y México, donde, de acuerdo con su nivel de desarrollo, hoy requerirían 3 años adicionales de educación por trabajador. De hecho, estos dos países concentran el 93.5% de la brecha educativa que hoy tiene todo el continente.

La inversión de capital humano requerida para la población que se incorporará a la fuerza de trabajo en las próximas décadas depende de las insuficiencias de capital humano de la fuerza de trabajo actual y de las mayores demandas por educación que resultarían del crecimiento esperado de la economía.

**Gráfico 20**  
**LA BRECHA EDUCATIVA EN 1990**



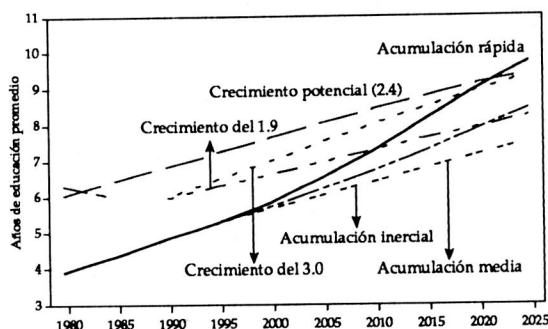
Nota: La brecha es la diferencia entre la educación actual y la que se esperaría para el nivel de desarrollo. El intervalo superior incorpora la expectativa de educación para el nivel observado de ingreso. El superior para el nivel de ingreso potencial.



Se han calculado los niveles de educación del promedio de la fuerza de trabajo que serían consistentes con los tres escenarios de crecimiento económico previstos en la sección anterior: lento (1.9%), histórico (2.4%) y rápido (3.0%). Como se observa en el gráfico 21, las distintas sendas de crecimiento económico representan enormes diferencias en el capital humano requerido por la fuerza de trabajo. En el año 2005 esos requerimientos serían de 7 años para la senda de crecimiento lento y 8 años para la senda de crecimiento acelerado. Para el año 2020, los requerimientos serían de 7.9 y 9.1 años, respectivamente.

Tales requerimientos de capital humano pueden contrastarse, a su vez, con tres escenarios de aceleración de formación de capital humano en el próximo cuarto de siglo. En el primer caso, la educación promedio de la fuerza de trabajo crecería al mismo ritmo que se registró en las dos últimas décadas. En el segundo caso, se aceleraría paulatinamente,

**Gráfico 21**  
**LOS REQUERIMIENTOS DE EDUCACION**  
**(América Latina 1995-2025)**



y en el tercer caso se aceleraría muy rápidamente. El cuadro 1 muestra los principales resultados.

Se presentan tres posibles escenarios de acumulación de capital humano en el continente en el próximo cuarto de siglo. Si la educación de las nuevas generaciones se expandiera al mismo ritmo de las dos últimas décadas, la fuerza de trabajo promedio

**Cuadro 1**  
**ESCENARIOS DE ACUMULACION DE CAPITAL HUMANO**

	1995	2005	2020
<b>Requerido por diferentes escenarios de crecimiento económico</b>			
Lento	6.0	7.0	7.9
Medio	6.5	7.5	9.0
Rápido	7.3	8.1	9.1
<b>Capital humano de la fuerza de trabajo promedio posible por la expansión de las matrículas</b>			
Inercial	5.2	6.0	7.2
Medio	5.2	6.2	7.9
Rápido	5.2	6.5	9.0
<b>Capital humano de la nueva fuerza de trabajo posible por la expansión de las matrículas</b>			
Inercial	6.5	7.6	8.6
Medio	6.5	8.5	10.4
Rápido	6.5	10.1	12.0

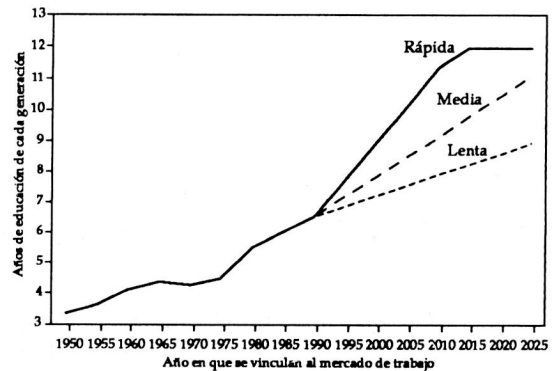
alcanzaría en el 2020 7.2 años de educación. Con ello, se ampliaría la brecha frente a los patrones internacionales en cada uno de los años. Si la educación de las nuevas generaciones creciera 1 año por cada década hacia el futuro, la fuerza de trabajo promedio alcanzaría a converger a los 7.9 años de educación que se requeriría en una senda lenta de crecimiento económico para el año 2020. Habría así convergencia al patrón internacional, pero en forma muy lenta. Finalmente, si la educación promedio de cada generación creciera 1 año por cada quinquenio futuro, la fuerza de trabajo alcanzaría el contenido de capital humano de 9 años que requeriría la fuerza de trabajo en una senda de crecimiento económico rápido.

Lo anterior indica que para eliminar la insuficiencia de capital humano en una senda de crecimiento optimista se requiere acelerar sustancialmente la educación de las nuevas generaciones. El Gráfico 22 ilustra la magnitud del cambio. En el escenario medio de acumulación, la carrera educativa de las nuevas generaciones se aceleraría hasta alcanzar 11 años en el año 2025. En el escenario de acumulación rápida, las generaciones deberían llegar al tope de 12 años promedio por persona en el año 2015. En el margen, ello representaría doblar en las próximas dos décadas el aumento de la educación que se generó en el continente en los últimos cuarenta años.

### 3. Dimensiones cuantitativas de los escenarios de acumulación posibles

Tal aceleración en la acumulación de capital humano representa una ampliación importante de las coberturas, así como un compromiso financiero considerable para la provisión

**Gráfico 22**  
**LA EDUCACION DE LAS NUEVAS**  
**GENERACIONES EN AMERICA LATINA**  
**1950-2025**



de los servicios educativos. Para la cuantificación de estas dimensiones de la acumulación de capital humano se diseñó un algoritmo simplificado para acumular los flujos de estudiantes y su financiamiento directo. Así mismo, se utilizó un sencillo modelo de consistencia macroeconómica para evaluar, **grosso modo**, los costos y beneficios sociales de la acumulación de capital humano.

Latinoamérica tiene, hoy en día, aproximadamente 125 millones de estudiantes<sup>35</sup>, con una cobertura de alrededor del 65% de la población entre 5 y 24 años. En las proyecciones demográficas de referencia, este grupo continuará expandiéndose en términos absolutos durante los próximos 20 años, y a partir del 2015 se estabilizará en un monto absoluto de 207 millones de muchachos. En el escenario de expansión inercial de la educación se llegaría a 200 millones de estudiantes, con una cobertura del 95% de la población relevante en el año 2055. En el escenario de la aceleración media se llegaría a la misma cobertura en el año 2025. En el

## ¿ES POSIBLE LA CONVERGENCIA?

		Expansión educativa		
		Lenta	Media	Rápida
Crecimiento económico	Lento	Nunca	2.022	2.010
	Medio	Nunca	Nunca	2.019
	Rápido	Nunca	Nunca	2.025

escenario de rápida acumulación se llegaría a las mismas cifras en el año 2005 (véase gráfico 23). La acumulación requerida está pues, dentro de los límites permitidos por la estructura demográfica del continente.

Si se supone que los costos por estudiante representan una proporción fija del ingreso por habitante de cada año<sup>35</sup>, la financiación directa de tal expansión de la educación básica no es insignificante. Como se observa en el gráfico 24, sólo en el escenario de una expansión lenta de la educación para las nuevas generaciones podría mantenerse relativamente constante la fracción del PIB orientada al financiamiento de la educación básica<sup>37</sup>. La

aceleración de la inversión en capital humano para converger a los patrones internacionales significa mayores recursos de inversión de más de medio punto del PIB cada año durante el próximo cuarto de siglo.

La distribución en el tiempo de esta mayor inversión en educación, sin embargo, depende del ritmo al cual quiera obtenerse la convergencia en la educación promedio de la fuerza de trabajo al patrón internacional. Con una rápida convergencia, la inversión adicional aumentaría un punto del PIB en los próximos 10 años y después podría descender paulatinamente, cuando el logro de las coberturas máximas no requiera más recursos. Alternativamente, con una convergencia menos rápida, la inversión debería aumentar cada uno de los próximos 25 años, y sólo comenzaría a descender a partir del año 2025.

En cualquiera de los dos casos de aceleración de la acumulación de capital humano, el aumento de la inversión no resulta permanente, toda vez que, por efectos de la transición demográfica las demandas por educación a partir del 2015, podrían crecer menos que la economía<sup>38</sup>.

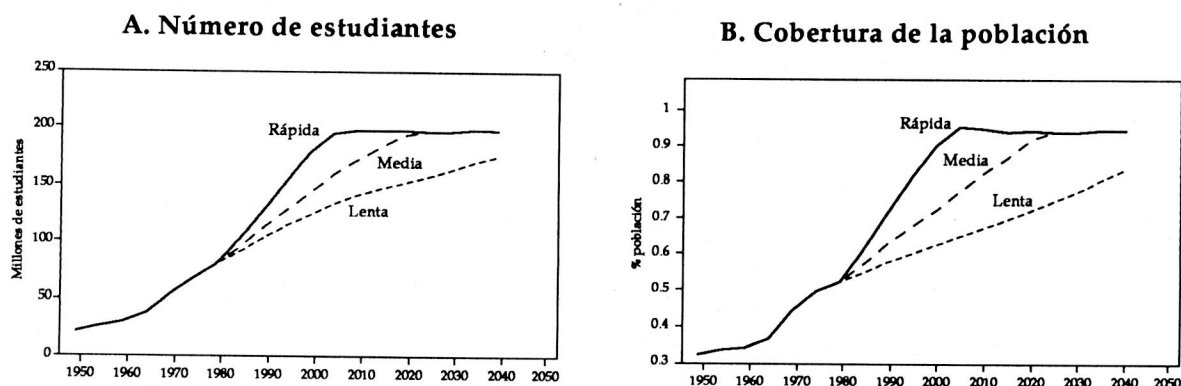
<sup>35</sup> Véase UNESCO. *Statistical Yearbook 1994*, actualizado con el STY 1994, de acuerdo con Crouch.

<sup>36</sup> Lo cual supondría que los costos reales, especialmente los salarios de los maestros, crecen con la productividad global de la economía. También supone que no se generan mayores ahorros por mejoras en la eficiencia del sistema de entrega de servicios, ni se generan mayores costos por mejoras en la calidad del mismo.

<sup>37</sup> En este análisis se ha dejado a un lado el financiamiento del sobre-costos que representa la educación universitaria. Si se considera que el costo por estudiante a este nivel podría resultar cinco veces más alto que el costo de la educación básica, la economía latinoamericana estaría invirtiendo alrededor de 0.8 puntos del PIB en educación universitaria, y el crecimiento de este sector habría capturado al menos el 40% de todos los recursos adicionales que se invirtieron en educación en los últimos veinte años.

<sup>38</sup> Esta es la situación en que hoy se encuentra el sudeste Asiático, donde se anticipó la transición demográfica por efectos de la expansión educativa, y hoy resulta posible aumentar más rápidamente la educación de la nueva fuerza de trabajo y mejorar su calidad sin requerir de recursos que representen una proporción creciente del PIB. Véase Nancy Birdsall, David Ross y Richard Sabot. "Inequality and Growth Reconsidered". IDB, 1994.

**Gráfico 23**  
**ESCENARIOS DE EXPANSION EDUCATIVA**

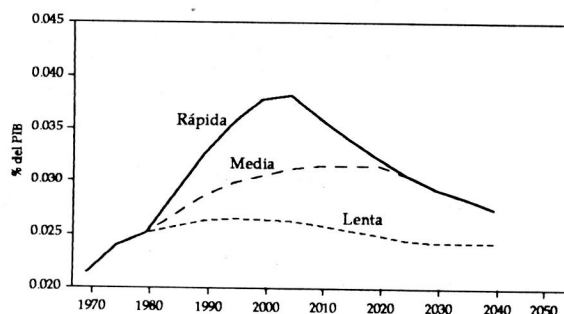


### C. Algunas implicaciones globales

La sección II ilustró cómo Latinoamérica tiene una insuficiencia global de 2 años de educación que tendería a volverse estructural si la educación se sigue expandiendo al ritmo lento de las dos últimas décadas. La eliminación de la insuficiencia implica lograr un promedio de 9 años de educación por trabajador para el año 2020, lo cual implica el rápido logro de 12 años de educación para las nuevas generaciones y, por ende, la cobertura

plena de la educación básica. Tal alindeamiento de la intensidad de capital humano del desarrollo latinoamericano con los patrones internacionales podría lograrse con la movilización anual de recursos cercanos al 1% del PIB para los próximos 25 años. La mayor velocidad de la eliminación de la insuficiencia global significa concentrar el esfuerzo en los próximos diez años. En esta sección se analizan las implicaciones de este esfuerzo de acumulación de desarrollo humano sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y otros indicadores sociales.

**Gráfico 24**  
**EL GASTO EN EDUCACION BASICA**  
(América Latina 1970-2040)



#### 1. Efectos macroeconómicos

La aceleración de la acumulación de capital humano tiene enormes implicaciones sobre el crecimiento económico futuro del continente. Ante la ausencia de un modelo analítico completo, la forma más simple para cuantificarlo es simular su efecto usando estimativos del impacto de la educación sobre la producción agregada en estudios internacionales.

Usando los resultados de Lau et al, para América Latina<sup>39</sup>, se encuentra que la aceleración de la acumulación de capital humano en el escenario más rápido representa un crecimiento adicional de 0.7 puntos por año del producto per cápita en los próximos 3 lustros y 0.8 puntos por año, en promedio, para el período 2000-2025. Si se utilizan los parámetros de rendimiento de la educación en el Este Asiático, los efectos sobre el crecimiento per cápita serían aún mayores: 1.1% y 1.2% para los dos períodos, respectivamente. A partir del año 2025, la contribución directa al crecimiento comenzaría a disminuir por la desaceleración de la acumulación de capital humano que representan la disminución de las cohortes de muchachos y la universalización de las coberturas.

La más rápida acumulación de capital humano tiene, por otro lado, considerables costos económicos. En la sección anterior se estimaron los costos directos de provisión de los servicios educativos. La educación también representa un costo de oportunidad para los jóvenes que podrían vincularse al mercado de trabajo en forma temprana. Toda vez que la mayoría de la expansión educativa se daría para jóvenes que hoy se retiran al final de la

primaria y en la secundaria para vincularse al mercado de trabajo, este costo de oportunidad puede ser significativo. Si se supone que el costo de oportunidad anual de cada muchacho es el 86.3% del ingreso per cápita anual<sup>40</sup>, el costo económico de vincular masivamente las nuevas generaciones es una considerable fracción del producto de la economía, que podría alcanzar algo más del 10% en los próximos tres quinquenios.

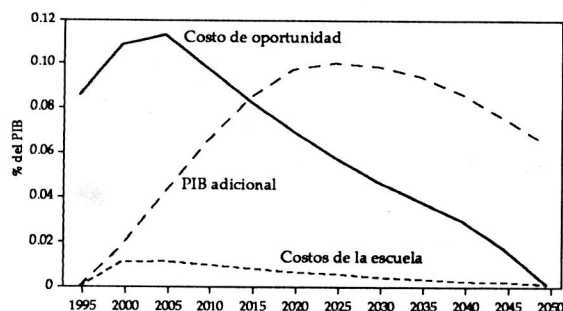
En la gráfica 25 se unen los estimativos de beneficios y costos económicos de la senda acelerada de acumulación de capital humano. Como se observa, las sendas temporales de los costos y los beneficios no coinciden en el tiempo. Los costos se concentran en la fase inicial. El costo de la provisión de servicios educativos es apenas una fracción relativamente pequeña del total de costos de la mayor educación. Los beneficios representados en un creciente producto toman más tiempo en manifestarse. El valor presente neto de una inversión de algo menos de 1.0 billón<sup>41</sup> de dólares en los próximos 50 años sería de 2.0 billones, algo más que el PIB actual de la región. La tasa de retorno resulta de 24.1%, que es bastante alta en comparación con el resto de inversiones. Por demás esta tasa es

<sup>39</sup> Lawrence Lau, Dean Jamison and Frederic Louat. "Education and Productivity in developing countries: An aggregate production function approach". The World Bank, WPS 612, march 1991.

<sup>40</sup> Este parámetro se deriva de la siguiente forma. El 71.8% de la población de América Latina está en edad de trabajar, y el 35.9% participa laboralmente y con una tasa de desempleo promedio del 7%, estaría empleada el 33.4%. La productividad por trabajador resulta entonces tres veces el ingreso per cápita. La población entre 12 y 24 años tiene una tasa de participación laboral específica del 50%, por lo cual el producto esperado de una persona de este rango de edad sería 1.5 veces el ingreso per cápita. Con una rentabilidad de la experiencia laboral del 2.8% anual, sus ingresos serían, a su vez, el 57.6% del ingreso del trabajador promedio. Por ende  $1.499 \times 0.576 = 0.863$  que es el parámetro utilizado.

<sup>41</sup> Se utiliza billón como un millón de millones.

**Gráfico 25**  
**EL FINANCIAMIENTO DE LA**  
**ACUMULACION DE CAPITAL HUMANO**



bastante sensible a dos parámetros. Si el costo de oportunidad de cada muchacho es un 10% menor (por ejemplo, un 78% del ingreso per cápita), la tasa de retorno sería de 36%. Si el efecto de la expansión educativa sobre el producto fuese similar al que se generó en el Sudeste Asiático entre 1950 y 1986, la tasa interna de retorno sería de 110%. Si se cambian simultáneamente ambos parámetros, la rentabilidad sería de 132%!!! Adicionalmente, la tasa marginal de impuestos del nuevo ingreso generado que se requeriría para financiar la provisión de servicios sería del 9%, lo cual parece menor que la tasa marginal de impuestos de la actualidad.

Los anteriores estimativos del impacto de la expansión educativa sobre el crecimiento económico pueden, no obstante, ser considerados un estimativo del límite inferior del

impacto sobre el sistema productivo en su conjunto. Como se sabe, la literatura reciente ha identificado enormes externalidades de la expansión del conocimiento sobre la capacidad productiva que el método simple utilizado no logra capturar<sup>42</sup>. La literatura más reciente ha enfatizado en el impacto de la acumulación de capital humano sobre el comercio exterior<sup>43</sup>. La expansión reciente del comercio mundial ha sido relativamente más intensiva en bienes con mayor contenido de capital humano que en épocas anteriores. Por ello la correlación tan estrecha entre la fortaleza de la recuperación del ingreso en el primer quinquenio de los noventa en las diversas regiones latinoamericanas y la intensidad de educación de la generación más reciente de trabajadores, que muestra la gráfica 26, no es tan sorprendente. La mayor intensidad de capital humano de la mano de obra provee una ventaja comparativa menos sujeta a las bruscas fluctuaciones de los productos básicos.

## 2. Efectos sobre la distribución del ingreso y la pobreza

Un cambio en la formación de activos de la magnitud prevista tiene enormes implicaciones sobre la asignación de recursos, la distribución factorial del ingreso y el sistema de precios de la economía y, a través de ello, sobre la distribución del ingreso de los

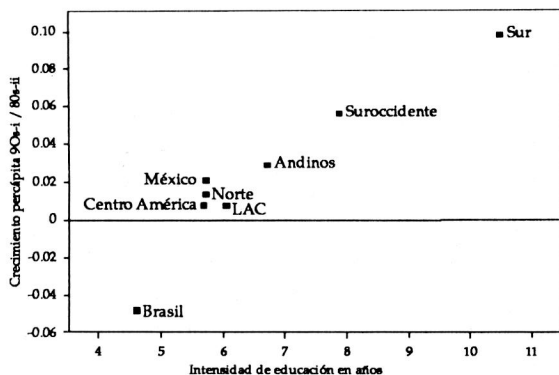
<sup>42</sup> Una buena revisión de literatura es provista por Romer, Paul. "Human Capital and Growth: theory and evidence". *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*. 32, 1990 y más reciente y extensivamente por Robert Barro y Xavier Sala-i-Martin. *Economic Growth* New York, McGraw-Hill, 1995.

<sup>43</sup> Véase Jeff Lawis, Sherman Robinson and Zhi Wang. "General Equilibrium Analysis of Effects of Human Capital and Trade on the International Distribution of Labor". Washington, The World Bank, 1995 (Background paper for the 1995 World Development Report *Workers in an integrating world*).



### Gráfico 26

# LA RECUPERACION LATINOAMERICANA DE LOS NOVENTA (El rol de la educación)



individuos y las familias en el continente. Estos efectos solo pueden ser identificados por medio de cuidadosos análisis de equilibrio general<sup>44</sup>. En este trabajo se utiliza una metodología más sencilla pero menos completa para analizar los impactos de diversas sendas de acumulación de capital humano. Partiendo de la representación más simple de los ingresos laborales de cada individuo como expresión de los retornos sobre el capital humano disponible, la varianza del logaritmo del ingreso se puede descomponer en términos de cambios en los

retornos y cambios en la varianza del capital humano. En forma aproximada, a su vez, y si se supone que la distribución se ajusta aproximadamente a una distribución lognormal, puede calcularse el coeficiente Gini que resultaría consistente con tal varianza del logaritmo del ingreso laboral<sup>45</sup>.

Con esta metodología, la expansión de la educación afecta la distribución del ingreso laboral al cambiar la distribución de los activos educativos de la población o al cambiar la tasa de retorno sobre dichos activos. Como ya se dijo, la relación empírica típica entre el nivel medio de educación y la desviación estandar ha sido calculada por Ram. La relación entre el nivel de educación, el ingreso per cápita y la tasa de retorno ha sido calculada por el autor<sup>46</sup>. Con base en estas regularidades empíricas se procedió a calcular el efecto hipotético de la expansión educativa en América Latina sobre los indicadores de desigualdad entre 1970 y el año 2025.

Los resultados, que se presentan en la gráfica 27, indican que probablemente la expansión educativa que registró el continente en los últimos 25 años contribuyó a aumentar la desigualdad de la educación entre la

<sup>44</sup> La aplicación de tal análisis al caso colombiano es realizada en Juan Luis Londoño. *¿Por qué ha cambiado tanto la distribución del ingreso en Colombia?*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.

<sup>45</sup> Véase Londoño, op cit. La metodología también es presentada en Juan Luis Londoño. "Capital Humano y Cambios en la distribución del ingreso en Colombia 1938-1988". El Trimestre Económico, 1992.

<sup>46</sup> La ecuación encontrada por Ram (op cit) es:  $SD = 1.492Ed - 0.118 Ed^2$  ;  $R^2=0.96$   
(25.8) (14.4)

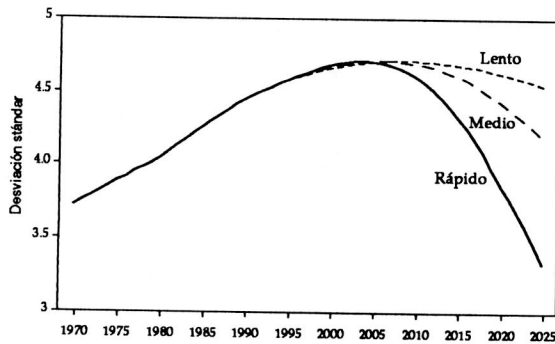
La ecuación encontrada por Londoño para 64 países es:  $R_h = 0.18 - 0.010Ed + 0.012Ed^2$ ;  $R^2 = 0.40$

Con los datos provistos por Psacharopoulos para 28 países de América Latina al final de los ochentas, la regresión encontrada fue:  $R_h = -2.16 + 0.65 \ln Y - 0.044 \ln Y^2 - 0.064 \ln Ed$ ;  $R^2 = 0.53$

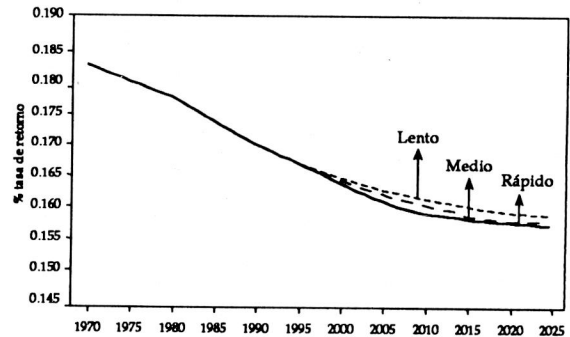
## Gráfico 27

## EDUCACION: LOS CANALES DE LA EQUIDAD EN TRES ESCENARIOS DE EXPANSION

## A. La desviación estándar de los activos educativos



## B. El retorno a la educación



población<sup>47</sup>. Pero que la contribución de la educación a la desigualdad de la tenencia cambiaría de signo una vez el nivel medio de educación alcance los 6.3 años. Una vez pasa este nivel, la distribución de activos educativos mejora rápidamente. El panel A del gráfico 27 indica que la acumulación acelerada de capital humano anticipa, en el tiempo, el punto de quiebre de la curva para fines de este siglo (que se daría apenas en el año 2018 si la educación se expande lentamente) y permitiría una rápida disminución posterior de la dispersión de capital humano entre grupos de distintas edades de la población. La expansión educativa, no obstante, debió haber tenido un impacto importante sobre los retornos de la educación en los últimos 25 años, tal como lo muestra el panel B del gráfico 27. Dado el efecto esperado sobre el crecimiento de la economía, la aceleración de la acumulación de capital humano en la

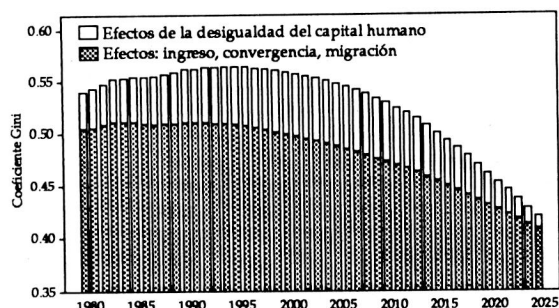
próxima década podría tener apenas un impacto marginal sobre la evolución de las tasas de retorno hacia el futuro.

El impacto relativo de las sendas de acumulación de capital sobre la evolución de la distribución del ingreso de América Latina, a través de los dos canales mencionados, puede ser contrastado con las predicciones de otros modelos de tradición Kuznetsiana. El gráfico 28, que complementa y extiende en el tiempo el resultado de la sección II.3b presenta la síntesis de estos efectos.

De acuerdo con la clásica curva de Kuznets, América Latina debería haber pasado su punto de mayor desigualdad mucho antes de la segunda guerra mundial. Y por ello el crecimiento económico de la postguerra de la región, en su conjunto, debería haber estado asociado con menor desigualdad. Como el

<sup>47</sup> Un resultado similar al encontrado para el Brasil por J.G. Almeida dos Reis y Ricardo Paez de Barros. "Wage Inequality and the distribution of education". *Journal of Development Economics*, 1991.

**Gráfico 28**  
**LA DESIGUALDAD ESPERADA DE**  
**AMERICA LATINA 1980-2025**



crecimiento de la región fue paralelo a una disminución sistemática de los diferenciales de ingreso per cápita entre las diferentes subregiones, ello debería haber contribuido adicionalmente a la disminución del coeficiente Gini. De acuerdo con este par de elementos sugeridos por Kuznets, debería haberse observado una disminución de varios puntos del coeficiente Gini, que al parecer no se presentó. La evolución del capital humano podría haber sido la fuerza que contrarrestó el efecto de los dos factores anteriores. Como se observa en el gráfico 28, aun si el continente hubiere tenido una acumulación de capital humano en la posguerra similar a la del patrón internacional, la desigualdad del ingreso laboral habría aumentado. Pero, como se analizó anteriormente, el continente tuvo una insuficiente acumulación de capital humano en todo el período. Por ello, la contribución de la desigualdad del capital humano a la desigualdad global pudo haber sido menor en los años iniciales de la postguerra. Pero por lo mismo, la expansión educativa habría contribuido en forma más creciente a la desigualdad en las últimas cuatro décadas. Y

más aún si se considera el impacto de las insuficiencias de la educación sobre los retornos a la educación, que resultaron más altos de lo esperado. Empíricamente, entonces, no puede rechazarse la hipótesis de que las características particulares de la expansión educativa en América Latina durante el período fueron suficientemente inequitativas como para impedir el descenso del coeficiente Gini que la operación de las fuerzas Kuznetsianas habría permitido predecir.

Pero la situación podría cambiar dramáticamente si se acelera la acumulación de capital humano en la forma sugerida anteriormente. Por la combinación de sus efectos sobre la varianza del capital educativo y las tasas de retorno, la distribución del ingreso podría cambiar en forma dramática en las próximas décadas. Como se observa en el gráfico 28, la distribución del ingreso laboral podría alcanzar el punto de máxima desigualdad en los próximos tres años y, a partir de allí, el coeficiente de Gini del ingreso laboral descendería en forma sistemática. Si no se presentasen otros elementos generadores de desigualdad, el coeficiente Gini de la distribución global del ingreso podría disminuir 5 ó 6 puntos en los próximos veinte años.

Y ésta es precisamente la disminución global de la desigualdad que, de acuerdo con las simulaciones reportadas en el gráfico 16 sería consistente con la reducción del número de pobres en el año 2015 a una tercera parte de lo que hoy registra el continente.

## D. Síntesis

La inercia que hoy se percibe en la economía latinoamericana, con una baja expectativa de

crecimiento económico de mediano plazo y un débil esfuerzo de remoción de los factores generadores de desigualdad, no alcanza para reducir la pobreza en el continente en los próximos diez años. Para eliminar la pobreza en forma significativa y permanente debería orientarse el esfuerzo colectivo hacia la aceleración del capital humano de la población. Hoy en día cada latinoamericano tiene en promedio una insuficiencia de 2 años de educación. De continuar las tendencias recientes de expansión lenta del sistema educativo, la insuficiencia podría llegar hasta tres años y el continente se alejaría cada vez más de la posibilidad de cambiar la base natural de su desarrollo dinámico.

Por el contrario, si el continente se propone cerrar la brecha existente en los próximos tres quinquenios, ello puede representar algún costo fiscal de importancia y un enorme esfuerzo de ahorro de las familias jóvenes. Pero la información disponible indica que la inversión resulta muy atractiva. Por sus meros efectos sobre el crecimiento económico, la inversión resulta muy rentable y puede autofinanciarse fiscalmente. Al tiempo que acelerar el crecimiento económico hasta el punto porcentual anual que se desearía, la mayor acumulación de capital humano podría generar el comienzo de un círculo virtuoso en donde la mayor educación genera equidad en su distribución y, por esta vía, no requiere la reducción de las tasas de retorno para mejoras en la distribución del ingreso.

Los cálculos aquí presentados sugieren que la aceleración de la acumulación de capital humano, en los órdenes aquí sugeridos, sería suficiente para un programa de incorporación

de más de 100 millones de pobres a una vida decente, con democracia y libertad en América Latina. Así que, cuanto más antes y más rápido se aliente esta nueva dinámica de acumulación, más pronto y fuertes serán los resultados.

## V. Conclusiones

La insuficiencia dinámica en la formación de capital humano es uno de los elementos básicos que explica, tanto el débil desempeño de la economía latinoamericana en los últimos quince años, como su falta de progreso en materia de pobreza y de distribución del ingreso.

En la segunda sección, el documento ilustra cómo en las últimas décadas, la distribución del ingreso continúa sin mejorar y, aún hoy en día, uno de cada tres latinoamericanos vive en la pobreza, con ingresos de menos de dos dólares diarios. De ellos, hay 86 millones que, con ingresos menores a un dólar por día, permanecen en una miseria que parecería característica más bien del África. El factor que más ha contribuido al crecimiento de la pobreza y a la persistencia de la desigualdad parece haber sido la insuficiente educación de los jóvenes en las diferentes generaciones. Al compararla con las experiencias de otros países de similar desarrollo, el trabajador latinoamericano hoy tendría dos años menos de educación de lo que se esperaría. La diferencia con los exitosos países asiáticos es cada vez más marcada para las nuevas generaciones. Y la fuerza de trabajo funcionalmente analfabeta, que llega a los 25 años sin haber estudiado o habiendo cursado apenas unos años de primaria, sigue creciendo

a ritmos indeseablemente altos. Así, en el largo plazo existe un increíble paralelismo entre el crecimiento del número de personas con insuficiente ingreso y la evolución de la población dependiente de trabajadores con capital humano insuficiente.

En la tercera sección, el documento encuentra que, a pesar del ajuste de los últimos años, el ritmo de crecimiento económico del continente previsto para los próximos diez años podría resultar excesivamente débil, pues el número de pobres en lugar de reducirse continuaría creciendo a un ritmo de dos personas por minuto. Se recomienda, entonces, centrar el esfuerzo modernizador del Estado en los sectores sociales para el fortalecimiento del potencial humano de la población. Con un esfuerzo financiero posible, el continente podría alcanzar 9 años de educación para el conjunto de su fuerza de trabajo en menos de dos décadas, llegando desde muy pronto con educación básica completa a 200 millones de jóvenes. Con ello se podría eliminar la insuficiencia educativa del continente en un período relativamente corto de tiempo. La inversión en su gente sería enormemente rentable para la economía latinoamericana. La adopción de una senda dinámica de acumulación de capital humano, que representa un enorme esfuerzo de ahorro de las familias, cuando se acompaña de políticas globales que estimulen el crecimiento

y la innovación en el conjunto de la economía, podría acelerar sustancialmente el crecimiento económico, eliminar totalmente el exceso de desigualdad del continente y vincular al 70% de los latinoamericanos que hoy viven en la pobreza a un nivel de ingresos razonable y a un estándar de vida decente. La pobreza y la desigualdad del continente no son entonces estructurales, y sí resultan muy elásticas al esfuerzo de políticas.

El progreso intelectual ha cambiado el rol previsto para las políticas de gestión social en el ámbito del proceso de desarrollo económico. En lugar de las miradas «desde afuera» -donde los sectores juegan el papel de paliación, amortiguación o mercadeo social en economías endebles o en proceso de transición- se sugiere posicionar las políticas que buscan el fortalecimiento del potencial humano como nodo central del desarrollo económico.

La aceleración de la formación de capital humano como estrategia de desarrollo económico para las próximas décadas tiene entonces múltiples dimensiones y oportunidades. Es una inversión muy rentable y segura para acelerar el crecimiento, disminuir seriamente la pobreza y eliminar el exceso de desigualdad que ha persistido en el continente.

## Anexo

## DATOS BASICOS DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA

Países	Coficiente GINI <sup>a</sup>	Desviación estándar	Población	Ingreso per cápita
Argentina	0.435	0.8123	33.9	7355
Barbados	0.414	0.7675	0.3	6540
Bolivia	0.528	1.0190	7.9	1147
Brasil	0.559	1.0900	159.0	3442
Chile	0.477	0.9043	14.0	5463
Colombia	0.501	0.9579	34.6	2775
Costa Rica	0.448	0.8485	3.3	2825
Ecuador	0.581	1.1409	11.2	2233
Guatemala	0.536	1.0373	10.3	1703
Honduras	0.625	1.2435	5.5	1126
Jamaica	0.564	1.1015	2.5	2753
México	0.531	0.0258	91.9	4378
Nicaragua	0.503	0.9602	4.3	753
Panamá	0.495	0.9444	2.6	3331
Perú	0.598	1.1804	23.4	1586
R. Dominicana	0.492	0.9377	7.8	2157
Salvador	0.526	1.0145	5.6	1308
Trinidad	0.467	0.8815	1.3	8094
Uruguay	0.415	0.7696	3.2	4458
Venezuela	0.499	0.9534	21.0	5966
Norte	0.5604	1.1402	134.5	3624
Brasil	0.5590	1.0900	159.0	3442
Sur-Occidente	0.5718	1.2052	139.2	4066
Latinoamérica	0.5633	1.1419	433.6	3699

<sup>a</sup> Representa un promedio aritmético de todas las observaciones disponibles en las historias distributivas de los trabajadores individuales de cada país. Para Colombia, es el promedio aritmético de las cifras entre 1938 y 1988.





# Salario mínimo y pobreza: un análisis de corte transversal para países en desarrollo<sup>1</sup>

---

Nora Lustig  
Darryl McLeod<sup>2</sup>

## I. Resumen

Este estudio analiza la relación entre salario mínimo y pobreza en los países en desarrollo. El análisis se realiza para un corte transversal de países, mediante una regresión de los cambios en los índices de pobreza con respecto a cambios en el salario mínimo y a otras variables que podrían afectar los niveles de pobreza. Los resultados muestran que el salario mínimo y la pobreza están inversamente relacionados: es decir, un incremento en el salario mínimo real va acompañado por una reducción de la pobreza. Estos resultados se repiten con la aplicación de diferentes medidas de pobreza, líneas e índices de pobreza y son consistentes con la denominada nueva economía del salario mínimo. Aún cuando los resultados no demuestran que la elevación

del salario mínimo reducirá la pobreza, sí están en la vía de quienes argumenten que la eliminación o reducción del salario mínimo ayudaría a los pobres. En forma similar, aquellos que defienden la eliminación o reducción del salario mínimo deberían ponderar el costo potencial para los pobres frente a las ganancias esperadas en eficiencia.

## II. Introducción

El énfasis creciente sobre la reforma al mercado laboral y la creación de empleo en los países en desarrollo, ha centrado especial atención en rigideces institucionales tales como las leyes sobre el salario mínimo. Por razones muy diferentes, los gobiernos en América Latina y Asia se están fijando en la legislación sobre salario mínimo y mercado

---

<sup>1</sup> Documento presentado en la Conferencia sobre "Mercados de Trabajo en América Latina", organizada por el Instituto Brookings, el Banco Mundial, el Instituto Torcuato di Tella, la Universidad Torcuato di Tella, en Buenos Aires, Argentina, Julio 6 y 7, 1995. Será parte de un libro sobre el tema editado por Sebastian Edwards y Nora Lustig. Se agradece a estas instituciones y personas por haber permitido su publicación anticipada en esta revista.

<sup>2</sup> Nora Lustig es Miembro Decano en el Programa de Estudios de Política Extranjera en el Instituto Brookings. Darryl McLeod es Profesor de Cátedra de Economía en la Universidad de Fordham. Los autores están especialmente agradecidos con Marcelo Cabrol, Moo-Ho Han, y Esen Raifoglu por su valiosa colaboración. También desean agradecer a Dan Dougan y a Michael McLaen por su ayuda.

laboral. Los gobiernos latinoamericanos, con el objetivo de crear mercados laborales más flexibles orientados hacia las exportaciones, están señalando las leyes de salario mínimo y otras rigideces del mercado laboral como impedimentos para la reforma y la creación de empleo. Algunos gobiernos del este asiático se están moviendo en la dirección contraria<sup>3</sup>. Un diverso número de países ha revivido o implementado recientemente nuevas leyes de salario mínimo bajo la supervisión de sus socios comerciales en la OECD, quienes buscan imponer "estándares justos de empleo" como condición para ampliar la liberalización del comercio y el acceso al mercado<sup>4</sup>. A medida que estos debates ganan fuerza se hace particularmente relevante la pregunta: ¿la legislación de salario mínimo, lastima o beneficia a los pobres?

En principio, hay un diverso número de razones por las cuales el salario mínimo debería tener poco o ningún impacto sobre los índices de pobreza en los países en desarrollo. Primero, la cobertura de las leyes de salario mínimo es limitada y éstas son notoriamente difíciles de hacer cumplir. Segundo, los trabajadores que se benefician directamente de los incrementos en el salario mínimo no suelen ser los más pobres del país. En el mundo en desarrollo la mayor parte de los pobres trabajan en el sector informal

donde, posibilidad de ser pobre es más alta. Además, el análisis estándar de texto predice que el impacto sobre la pobreza debe ser negativo: es decir, un salario mínimo más alto resulta en tasas de pobreza mayores. ¿Por qué? Porque el salario mínimo más elevado resultaría en una reducción de empleo en el sector formal aumentando la oferta de trabajo en el sector informal y presionando, de esta forma, sus salarios hacia abajo.

¿Hay circunstancias bajo las cuales puede no mantenerse el modelo estándar y su predicción? La denominada "nueva economía del salario mínimo" ha encontrado un buen número de casos para los cuales el resultado estándar no se mantiene: en diversos estudios empíricos se demuestra que incrementos en el salario mínimo *no* resultan en mayor desempleo<sup>5</sup>. Se han planteado diversas variaciones teóricas del modelo estándar consistentes con un resultado no-estándar<sup>6</sup>. En particular, cuando se permite a los patrones que pagan bajos salarios ejercer el poder de mercado en el momento de determinar los salarios, los incrementos en el salario mínimo pueden no ir acompañados de cambios en el empleo. En los modelos que tienen un sector formal y un sector no formal, el resultado no estándar es posible cuando estos incluyen niveles alternativos de escogencia sectorial y

<sup>3</sup> Por ejemplo, Corea introdujo la legislación de salario mínimo en 1988.

<sup>4</sup> Un ejemplo de esta clase de presión fue la petición hecha a Méjico de elevar su salario mínimo a la tasa de crecimiento de la productividad, presentada por algunos de los congresistas pro-laborales de los E.E.U.U. como una de las condiciones para su entrada al NAFTA.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Card y Krueger (1995) y Ehrenberg (1992).

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Calvo y Wellisz (1979).

desempleo<sup>7</sup> o cuando incorporan los efectos derivados de los vínculos de demanda entre el sector formal y el informal<sup>8</sup>.

Estos modelos y los hallazgos empíricos dejan claro que el impacto del salario mínimo legal sobre el desempleo, los salarios y la pobreza es un asunto empírico. Este estudio analiza la relación entre salario mínimo y pobreza en los países en desarrollo. Para el efecto se realiza una regresión de los cambios en los índices de pobreza frente a cambios en el salario mínimo y frente a otras variables que podrían afectar los niveles de pobreza para un corte transversal de países en desarrollo. Es importante anotar que estamos refiriéndonos aquí, solamente al hecho de si el salario mínimo afecta la pobreza, no a las pérdidas de eficiencia que pueden resultar de un salario mínimo más elevado. Aún si puede demostrarse que la existencia del salario mínimo reduce la pobreza, ésta puede no ser la forma más eficiente de alcanzar este objetivo<sup>9</sup>.

Los resultados de la regresión muestran que el salario mínimo y la pobreza están inversamente relacionados: es decir, un incremento en el salario mínimo real está acompañado por una reducción en la pobreza. Estos resultados se repiten al aplicar diferentes medidas de pobreza: porcentaje de pobres, brecha de pobreza y brecha de ingresos, las líneas de pobreza (extremas y moderadas), o los índices de pobreza urbana versus nacional.

En la medida en que las cifras lo permitan, trataremos de controlar los efectos indirectos del salario mínimo sobre la pobreza a través del desempleo y la inflación. Sin embargo, las relaciones entre salario mínimo, desempleo e inflación son complejas y ameritan investigaciones econométricas adicionales las cuales, en el momento, están fuera del alcance de este estudio.

El estudio está organizado en la siguiente forma. En la siguiente sección se presenta un breve análisis de los modelos y hallazgos de los estudios empíricos sobre la relación entre salario mínimo, desempleo y salarios en el sector informal. En la sección IV se describe la econometría aplicada y se incluye un análisis de los resultados de la regresión. El estudio termina con una sección de conclusiones.

### III. Salario mínimo y pobreza: modelos alternativos y evidencia empírica

¿Cuál es el impacto de los incrementos en el salario mínimo sobre la pobreza?. Hay quienes consideran que el salario mínimo no ayuda a nadie y, por el contrario, puede causar daño. Esta opinión está basada en el modelo estándar con competencia perfecta: es decir, puesto que cada empleado recibe el pago correspondiente al producto marginal, la imposición de un salario mínimo por encima del salario del mercado conducirá a recortes en el empleo de los trabajadores de salarios bajos, quienes serán reemplazados por maquinaria y por

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Mincer (1976).

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Fiszbein (1992).

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, la discusión en Saint-Paul (1994).

trabajadores más capacitados. Si es así como el mundo funciona, la legislación sobre salario mínimo puede lastimar precisamente a aquellos a quienes se pretende beneficiar. Además, puesto que, en principio, uno debería esperar una alta correlación entre trabajadores de bajos salarios y pobreza, la imposición de un salario mínimo puede resultar en tasas de pobreza más altas.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros, sostiene el punto de vista opuesto. Para la OIT "... el salario mínimo es un instrumento de política de mercado laboral potencialmente importante para reducir la pobreza ... La obtención de este potencial depende de diversos factores: el tamaño del mercado formal, el grado de acatamiento a la ley, el nivel del salario mínimo, los efectos indirectos sobre la demanda por trabajo que pueden aumentar el desempleo o el subempleo, los efectos indirectos sobre la demanda de consumo para aquellos que reciben el salario mínimo, los efectos sobre la productividad laboral y los efectos del salario mínimo sobre las demandas de salarios de aquellos que se sitúan en los niveles más altos de la jerarquía salarial"<sup>10</sup>.

La primera pregunta importante es, por consiguiente, si los incrementos en el salario

mínimo resultan en mayores tasas de desempleo y, de ser así, si la mano de obra desplazada por un salario mínimo más elevado está constituida por trabajadores no capacitados sacados en forma no proporcional de unidades familiares pobres<sup>11</sup>. Diversos estudios empíricos han encontrado que el salario mínimo tiene efectos adversos sobre el empleo, particularmente sobre el empleo de jóvenes<sup>12</sup>. Sin embargo, investigaciones recientes también han demostrado que en los Estados Unidos "si algún efecto han tenido los incrementos en el salario mínimo, éste ha sido un leve aumento del empleo, más que un efecto adverso"<sup>13</sup>. En otros países, tales como Canadá y el Reino Unido, se ha llegado a conclusiones similares<sup>14</sup>.

Estos hallazgos parecen implicar que las predicciones del modelo estándar no siempre se cumplen. El resultado no-estándar de la no existencia de efectos sobre el empleo, o de efectos aún positivos, como resultado de un incremento en el salario mínimo es compatible con modelos que permiten a las empresas alguna discreción en la fijación de salarios (en contraste con el modelo puro de competencia perfecta). Si suponemos que las firmas tienen algún poder de mercado en el proceso de fijación de salarios, se puede deducir un rango de respuestas del empleo a consecuencia de

<sup>10</sup> Rodgers (ed.), *New Approaches to Poverty Analysis and Policy*, Volumen I, Oficina Internacional del Trabajo, 1995, p.48.

<sup>11</sup> Debe mencionarse, sin embargo, que un incremento en el desempleo no siempre significa una reducción en el bienestar desde el punto de vista de Pareto. (Drazen, 1986).

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo, los estudios realizados en la OECD (1994), págs. 49-51; y Freeman (1993).

<sup>13</sup> Card y Krueger (1995), pág.236.

<sup>14</sup> Ibid., capítulo 8. Estos resultados no están exentos de controversia; véase por ejemplo, Freeman (1993).



un modesto incremento en el salario mínimo. En el modelo de "firma jerárquica" por ejemplo, se ha demostrado que, hasta un punto, la elevación del salario mínimo incrementa el empleo pues los salarios más elevados reducen el nivel óptimo de supervisión requerida ya que la propensión de los trabajadores a evadirse es menor. Con un nivel más bajo de supervisión se hace rentable contratar trabajadores adicionales<sup>15</sup>. También, en modelos en donde los mayores salarios se reflejan en mejor nutrición, mejorando por consiguiente la calidad de la mano de obra, la introducción del salario mínimo puede incrementar el empleo<sup>16</sup>.

Sin embargo, aun cuando el aumento del salario mínimo no tenga un efecto negativo en el empleo o exista un pequeño efecto positivo, los estudios realizados para los Estados Unidos muestran que los incrementos en el salario mínimo contribuyen en forma limitada a la reducción de la pobreza. Aunque los trabajadores que ganan el salario mínimo pertenecen, en una proporción demasiado grande, a los hogares del grupo más bajo de la distribución del ingreso<sup>17</sup>, el impacto sobre la

pobreza es bastante modesto debido a que las transferencias de ingresos generadas por los incrementos en el salario mínimo son pequeñas<sup>18</sup> y la mayor parte de los trabajadores que reciben el salario mínimo o por debajo de este nivel no son pobres<sup>19</sup>.

Sin embargo, la historia puede ser algo diferente en los países en desarrollo. Sus mercados laborales están caracterizados por la presencia de un sector informal, es decir, un sector para el cual no se aplica la legislación de salario mínimo, entre otras cosas<sup>20</sup>, y cuyo tamaño varía entre uno y otro país. En el mundo en desarrollo hay evidencia dispersa la cual parece indicar que la mayoría de los pobres están en el sector informal y que la mayoría de los trabajadores del sector informal son pobres. Por consiguiente, en presencia de un sector informal, la pregunta más importante es si los incrementos en el salario mínimo tienen como resultado salarios más bajos en el sector informal.

La respuesta estándar dada en economía es sí. La historia es clara y bien conocida. El incremento del salario mínimo reduce el

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Calvo y Wellisz (1979).

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Dasgupta (1994).

<sup>17</sup> Para los E.E.U.U., a mediados de la década de los años ochenta, se estimó que la probabilidad de pertenecer a las familias clasificadas como pobres entre los receptores de salarios muy bajos era del 19% y del 4% para los trabajadores que ganaban más del salario mínimo. (Smith y Vavrichek, 1987).

<sup>18</sup> Card y Krueger, op. cit., estiman que las transferencias de ingreso generadas por los incrementos en el salario mínimo federal de los E.E.U.U., realizados durante 1990-1991, fueron del orden del 0.2% del total de ingresos por año.

<sup>19</sup> Se estimó que en 1985 menos del 20% de los trabajadores en los Estados Unidos pagados con el mínimo o por debajo del mínimo eran pobres. (Smith y Vavrichek, 1987) Véase también, Burkhauser y Aldrich Finegan (1989).

<sup>20</sup> Esto puede explicarse por el diseño legal o por razones de no acatamiento de la legislación laboral.



empleo en el sector formal; los trabajadores desplazados se mueven al mercado informal y, por este conducto, los salarios pagados a los trabajadores en el sector informal se reducen<sup>21</sup>. Sin embargo, si el incremento en el salario mínimo no da como resultado un aumento en el desempleo en el sector formal, los salarios en el sector informal pueden permanecer inalterados. Además, si el aumento en el salario mínimo produce un efecto no estándar, es decir, un aumento en el empleo en el sector formal, los salarios del sector informal deberían aumentar.

Aún si un incremento en el salario mínimo produce el aumento estándar en el desempleo del sector formal, bajo ciertos supuestos, un incremento en el salario mínimo puede, de hecho, *aumentar* el salario de los trabajadores del sector informal. Esto puede suceder, por ejemplo, en modelos que introducen niveles alternativos de escogencia sectorial y desempleo<sup>22</sup>. Si uno permite que los individuos que pierden su trabajo en el sector formal escojan entre moverse hacia el sector informal o

esperar turno para un empleo en el sector formal, el impacto de los salarios en el sector informal dependerá del tamaño relativo de la elasticidad de demanda del empleo en el sector formal. Si es suficientemente inelástica, entonces habrá un aumento en el salario del sector informal y en el desempleo total<sup>23</sup>. Dependiendo del efecto neto, es decir, de si el efecto salarial predomina sobre el efecto desempleo, la pobreza también puede disminuir<sup>24</sup>.

Hay otra razón por la cual, en teoría, un incremento en el salario mínimo puede resultar en un incremento en los salarios del sector informal. Un cambio en el salario mínimo genera cambios en la distribución del ingreso dentro del sector formal que conlleva a un cambio en el patrón de demanda por bienes producidos por el sector informal. El nuevo patrón de demanda, bajo ciertos supuestos, puede ocasionar un aumento del ingreso del sector informal<sup>25</sup>. Así, cuando se incorporan al análisis los vínculos de demanda entre los dos sectores es posible obtener un resultado no-estándar<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Estos modelos de dos sectores fueron introducidos inicialmente por Welch (1974) y Gramlich (1976), entre otros.

<sup>22</sup> Este enfoque está basado en el marco Harris-Todaro (1970) y fue propuesto inicialmente por Mincer (1976).

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, Addison y Demery en Horton, Kanbur y Mazumdar, eds., (1994); Card y Krueger (1995), págs. 364-366; y Hamermesh (1993), págs. 375-378.

<sup>24</sup> El análisis anterior descansa sobre el supuesto de que mientras los trabajadores esperan turno para obtener empleos en el sector formal ellos *no* están trabajando en el informal. Si los trabajadores están haciendo las dos cosas volvemos al modelo estándar y es válida su predicción de que un incremento en los salarios mínimos reducirá los salarios en el sector informal.

<sup>25</sup> Un resultado de este tipo es más probable cuando los trabajadores en el sector formal "...son los principales compradores de bienes producidos en el sector informal y su elasticidad ingreso de la demanda es relativamente grande.... También hay mayor probabilidad de obtener un resultado no estándar si el sector informal emplea una porción grande de la fuerza laboral urbana y la demanda por bienes producidos en el sector informal es inelástica al precio" (Fiszbein, 1992, pág.37).

<sup>26</sup> Tales mecanismos también son analizados en Camargo (1989), Mezzera (1990), y PREALC (1990), por ejemplo.

Aunque menos completos y sistemáticos, los estudios empíricos que analizan el impacto del salario mínimo sobre el empleo y la pobreza han sido realizados para países en desarrollo específicos o para grupos de países en desarrollo. El panorama que surge no es completamente claro: algunos estudios encuentran que la legislación de salario mínimo lastima el empleo y a los pobres mientras que otros encuentran lo contrario. Algunos estudios se basan en análisis econométricos mientras que otros observan el patrón de comportamiento de las variables para períodos de tiempo específicos<sup>27</sup>. Muchos de los estudios empíricos disponibles para los países en desarrollo se centran en la relación entre salario mínimo y salario promedio<sup>28</sup>. Sin embargo, este último análisis no es muy útil dados nuestros objetivos, porque los salarios promedios pueden aumentar y al mismo tiempo los salarios de los trabajadores en el extremo más bajo, el sector informal, pueden caer.

Hay, sin embargo, diversos estudios que utilizan alguna forma de análisis de regresión para investigar la relación entre el salario mínimo y los salarios del sector no capacitado o informal y entre el salario mínimo y el empleo<sup>29</sup>. Algunos de estos estudios encuentran una relación positiva entre el salario

mínimo y el salario promedio de los no capacitados o los ingresos de los trabajadores independientes<sup>30</sup>. Otros encuentran que el signo de la relación entre el salario mínimo y los salarios de los trabajadores capacitados varía entre países y que la relación entre el salario mínimo y los salarios de los trabajadores no capacitados es débil<sup>31</sup>. Uno de los pocos estudios econométricos que analiza la relación entre el salario mínimo y la pobreza, en una muestra de corte transversal de los países Latinoamericanos, encuentra que hay una correlación negativa significativa entre salario mínimo y pobreza. El coeficiente, sin embargo, pierde significado cuando la relación es analizada para períodos de recesión únicamente<sup>32</sup>.

#### **IV. Salario mínimo y pobreza: evidencia de corte transversal de los países en desarrollo**

En esta sección se describen los resultados de nuestro análisis apoyados en una regresión de corte transversal del impacto del salario mínimo sobre la pobreza. Nuestro objetivo principal es analizar cuáles factores producen cambios en la pobreza absoluta, en un número diverso de países en desarrollo, durante un período de aproximadamente veinticinco años. Además del salario mínimo hemos

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, Camargo y García en Infante (ed.) (1993).

<sup>28</sup> Por ejemplo, véase aquellos mencionados en la Organización Internacional del Trabajo (1988) y (1990).

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, los estudios mencionados en Freeman (1993), pág. 128; en Shaheed (en Figueiredo y Shaheed, eds., (1995)); y la Organización Internacional del Trabajo (1988).

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, García (1992), Reyes-Heroles, Wells y Drobny (1982) y Márquez (1981).

<sup>31</sup> López y Riveros (1989).

<sup>32</sup> Morley (1993).

incluido entre las variables explicativas el ingreso per cápita, los salarios promedio, la inflación, el desempleo y los términos de intercambio.

Nuestra muestra está limitada por la disponibilidad de las estadísticas de pobreza, de tal forma que nos basamos principalmente en la medida de pobreza tabulada con mayor frecuencia: el porcentaje de pobres, el cual se ha definido como la participación de la población o de las unidades familiares cuyo ingreso (o nivel de consumo) está por debajo de una línea de pobreza pre-especificada en la población total o en el número de unidades familiares, en un año dado. En el establecimiento de las líneas de pobreza, los países y agencias han ejercido un amplio rango de discreción. Aunque se han realizado algunos esfuerzos notables para definir líneas de pobreza comparables entre países<sup>33</sup>, éstas aun varían ampliamente.

Para evitar problemas al comparar niveles de pobreza entre países, nuestra variable dependiente está siempre definida como el cambio del índice de pobreza entre dos puntos

de tiempo en el mismo país, utilizando la misma línea de pobreza, dividido por el número de años en el intervalo de tiempo<sup>34</sup>.

Las limitaciones del porcentaje de pobres como medida de pobreza son bien conocidas. Para nuestros propósitos, la limitación más fuerte se encuentra en el hecho de que el porcentaje de pobres mejora siempre que las unidades familiares o los individuos con un ingreso muy cercano a la línea de pobreza cruzan el umbral, aun cuando el más pobre de los pobres quede en peor situación. Es concebible que un incremento en el salario mínimo ayude a las unidades familiares pobres situadas cerca de la frontera (es decir, aquellos con ingresos cercanos a la línea de pobreza) porque tienen mayor probabilidad de estar en el sector formal y de beneficiarse de un aumento en el salario mínimo a la vez que éste lastima a los más pobres. Este problema ha sido tratado, al menos parcialmente, corriendo regresiones con diferentes medidas de pobreza (la brecha de ingresos y la brecha de pobreza)<sup>35</sup> y diferentes líneas de pobreza ("alta", "baja", nacional y urbana)<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Véase, por ejemplo, Ravallion y Dutt (1991) y Psacharopoulos et al (1993).

<sup>34</sup> Más específicamente, la variable dependiente es la diferencia entre los logaritmos de las tasas de crecimiento de la población pobre y la población total dividido por el número de años en el intervalo (en nuestra muestra, un mínimo de tres años). De ahora en adelante la diferencia entre los logaritmos de las dos observaciones será llamada un cambio en la variable. Los resultados utilizando el porcentaje de pobres están presentados en el Cuadro 1.

<sup>35</sup> La brecha de ingreso es igual al faltante de ingresos promedio de los pobres como proporción de la línea de pobreza, y de la brecha de pobreza está definida como el porcentaje de pobres multiplicado por la razón de la brecha de ingresos. La brecha población y de pobreza corresponden a las medidas de pobreza clase  $P_1$  siendo a igual a cero y uno, respectivamente. Ninguna de estas medidas sufre de la misma limitante mencionada para los índices de pobreza. Sin embargo, puesto que no son sensibles a la distribución, no recogen tampoco la historia en su totalidad. Esto último requeriría el uso de los llamados índices FGT no disponibles excepto en casos muy aislados. Para mayores detalles véase Foster, Greer y Thorbecke (1984). Los resultados utilizando las razones de ingreso y pobreza están en el Cuadro 2.

La muestra tiende a tener mayor ponderación hacia América Latina en la década de los años ochenta, dado que allí la recolección de cifras de pobreza ha mejorado en años recientes y debido a que el uso de las leyes de salario mínimo está más difundido que en el Asia. Sin embargo, nuestros estimativos también incluyen observaciones de Túnez, Tailandia, Corea, India, Indonesia, Marruecos, Mauricio y Taiwan<sup>37</sup>. A pesar de las limitaciones de datos y las imperfecciones conceptuales, las medidas de índices de pobreza y de brechas de ingresos constituyen los mejores indicadores disponibles con respecto a cambios en pobreza, especialmente para países que tienen encuestas de hogares comparables, al menos para dos puntos diferentes en el tiempo<sup>38</sup>.

Combinando las medidas de índices de pobreza y de brecha de ingresos para diversos períodos de tiempo de cerca de treinta países hemos acumulado más de 200 cambios en las medidas de pobreza. Nuestra estrategia es

realizar una regresión de estos cambios en la pobreza frente a cambios de diversos determinantes de la pobreza, incluyendo el ingreso per cápita, los salarios promedio, los términos de intercambio, la inflación y el desempleo<sup>39</sup>. La pregunta que planteamos es: ¿dado el impacto de estas variables sobre la pobreza, contribuyen los cambios en el salario mínimo a explicar las variaciones en la pobreza?

Los estimativos presentados en el cuadro 1 se refieren a todos los índices de pobreza (un total de 122 observaciones). La primera regresión (1.1) simplemente relaciona cambios en los índices de pobreza con respecto a cambios en el ingreso per cápita. Como se esperaba, la pobreza se reduce por cambios en el ingreso per cápita (con una elasticidad cercana a dos)<sup>40</sup>. Ciertamente, los cambios en el ingreso per cápita simplemente indican toda la diversidad de canales a través de los cuales el crecimiento económico afecta el ingreso de los pobres. Entre éstos sobresalen

<sup>36</sup> La variable independiente con medidas de pobreza alternativas viene a ser la diferencia entre los logaritmos de las dos brechas de ingreso, en un caso, y de la brecha de pobreza, en el otro, dividido por el número de años incluidos en el intervalo correspondiente. La diferencia en logaritmos de la brecha de ingreso recoge simplemente los cambios en el ingreso promedio de los pobres: cuando el ingreso de los pobres aumenta la brecha de ingresos se reduce puesto que ésta última mide la brecha entre el ingreso de una persona pobre promedio y la línea de pobreza.

<sup>37</sup> Los autores disponen de un apéndice con fuentes de datos y descripción para consulta de los interesados.

<sup>38</sup> Nuestro grupo de datos se beneficia bastante del trabajo de dos equipos de investigación del Banco Mundial que han realizado encuestas en diversos países y han calculado líneas de pobreza comparables para poderes de compra de paridad (PCP) (Ravallion y Dutt, 1991; Psacharopoulos et al, 1993). Típicamente estos estudios proporcionan índices de pobreza para dos líneas de pobreza, una línea inferior o de "extrema" pobreza de \$30 per cápita dólares por mes y una línea más elevada de pobreza de \$60 dólares de 1985 per cápita por mes. Así, para cerca del 40% de nuestras observaciones nuestros datos cubren dos grupos de ingreso: el pobre moderado y el pobre extremo.

<sup>39</sup> Los cambios en las variables dependientes e independientes están definidos como la diferencia entre los logaritmos de la variable en dos momentos en el tiempo dividido por el número de años en el intervalo de tiempo correspondiente.

<sup>40</sup> Este es burdamente el valor esperado suponiendo una distribución del ingreso constante y una distribución Pareto del ingreso por persona. Véase Cline (1993).

los cambios en las tasas de salarios, los niveles de empleo y el ingreso del sector informal, especialmente el ingreso agrícola en el caso de los pobres en países en desarrollo, la mayoría de los cuales vive en áreas rurales.

La siguiente regresión (Cuadro 1, regresión 1.2) incorpora el cambio en el salario mínimo real. Los cambios en el salario mínimo real son altamente significativos, ya que un incremento del uno por ciento en el salario mínimo real reduce la incidencia de la pobreza en cerca del 0.85%. Hay entonces una fuerte correlación entre la pobreza, medida como la proporción de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza, y el salario mínimo real para una tasa de crecimiento del ingreso total dada. Ciertamente, los cambios en el salario mínimo pueden reflejar otros eventos económicos que también afectan la pobreza. Por ejemplo, pueden reflejar un cambio salarial general (si el salario mínimo es dirigido por el mercado). O, posiblemente, en el caso en que sean rígidos en términos nominales, pueden estar recogiendo simplemente los efectos de la inflación sobre los pobres.

Para someter a prueba estas posibilidades agregamos los cambios en los salarios promedio reales y la inflación como variables explicativas (regresiones 1.3 y 1.4). La infla-

ción parece causar aumentos en la pobreza (con una elasticidad de 0.03 y 0.07)<sup>41</sup>. Pero, por razones que explicamos más adelante, dada la variación en el ingreso per cápita, el cambio en el salario promedio no tiene un efecto significativo directo sobre la pobreza<sup>42</sup>. Advertimos, sin embargo, que aun cuando se controlen los cambios en la inflación y en el salario promedio real, la elasticidad salario mínimo-pobreza permanece prácticamente inalterada y significativa (Cuadro 1). Adicionalmente, la fracción de la varianza en los índices de pobreza explicados por esta regresión se duplica, pasando de cerca del 20% al 40%, cuando agregamos cambios en el salario mínimo, pero difícilmente cambia cuando agregamos los salarios promedio reales y la inflación.

Como se analizó en la sección III, la principal desventaja de incrementar el salario mínimo es que podría reducir el empleo. Debido a que no hemos mantenido el empleo constante (aparte de controlar el crecimiento del ingreso per cápita) estos efectos deben amortiguar el impacto de los cambios en el salario mínimo sobre la pobreza. También, si mantenemos constante el empleo, el efecto del salario mínimo sobre la pobreza debe aumentar. Sin embargo, cuando a la regresión le agregamos el desempleo nuevamente observamos que

<sup>41</sup> Véase Cardoso (1993) y Morley (1993). La especificación de Morley, sin embargo, incluye un nivel inicial de pobreza entre las variables independientes. Esto tiene la implicación peculiar de suponer un nivel de pobreza en estado de permanencia aún si aumenta el ingreso per cápita. Cardoso (1993) estudia la relación entre salario mínimo y distribución del ingreso en el Brasil y encuentra que un salario mínimo más alto *no* está correlacionado con una mayor igualdad, pero no analiza la relación entre el primero y la pobreza.

<sup>42</sup> Este resultado es independiente del salario promedio seleccionado como variable. Tratamos dos series diferentes de tasa de salarios, una del Banco Mundial para los salarios de manufacturas solamente, y el índice de salarios promedio reunido en gran parte por la OIT.

**Cuadro 1**  
**DETERMINANTES DE LA POBREZA**

Todas las variables están expresadas como cambios en log, excepto cuando se señale (estadísticos t en paréntesis)

Variable dependiente: La proporción de los pobres<sup>a</sup>

Variables Independientes	(1.1)	(1.2)	(1.3)	(1.4)	(1.5)	(1.6)	(1.7)	(1.8)	(1.9)
Ingreso total per cápita	-1.73 (-5.0)	-1.48 (-3.0)	-1.01 (-2.1)	-1.30 (-1.8)	-1.01 (-2.1)	-1.30 (-1.8)	-0.96 (-2.11)	-1.26 (-1.71)	-0.87 (-0.95)
Tasa salario promedio			0.15 (0.54)	0.55 (1.7)	-0.68 (-2.1)	-0.22 (-0.65)	-0.84 (-3.4)	-0.23 (-0.7)	0.29 (0.8)
Salario mínimo real		-0.85 (-4.6)	-0.82 (-3.8)	-0.77 (-4.4)					
Indices de pobreza urbana <sup>d</sup>									-0.51 (-2.1)
Indices de pobreza nacional									-0.99 (-2.8)
Indices de pobreza rural									-2.80 (-5.5)
Salario mínimo menos Tasa salario promedio Línea de pobreza inferior <sup>b</sup>				-0.82 (-3.8)	-0.77 (-4.4)	-1.26 (-2.8)	-0.81 (-2.1)		
Línea de pobreza superior						-0.81 (-3.7)	-0.75 (-3.9)		
Tasa de inflación (Cambio log en IPC)			0.03 (1.4)	0.07 (2.8)	0.03 (1.3)	0.07 (2.9)		0.06 (3.0)	0.05 (2.2)
Tasa de desempleo <sup>c</sup>				1.4 (2.9)		1.4 (2.9)		1.4 (3.0)	0.9 (1.9)
Términos de intercambio externos				-0.97 (-3.9)		-0.97 (-3.9)		-0.96 (-3.9)	-0.75 (-3.9)
Intercepto	0.001	-0.011	-0.006	-0.021*	-0.009	-0.021*	-0.006	-0.021*	-0.024*
Línea infe. de pobreza dummy <sup>e</sup>	-0.006	0.008	-0.012	-0.005	-0.007	-0.005	-0.013	-0.005	-0.007
Línea de pobreza urbana	-0.006	-0.013	-0.010	-0.023*	-0.010	-0.023*	-0.010	-0.023*	
R2 Ajustado	0.19	0.40	0.40	0.47	0.39	0.48	0.40	0.46	0.41
Número de observaciones	122	87	71	57	71	57	71	57	57

\* Significativo al nivel de 5%.

<sup>a</sup> Es decir, la diferencia del logaritmo de la proporción de pobres en dos puntos del tiempo dividido por el número de años.

<sup>b</sup> La línea inferior de pobreza es, por lo general, US\$30 dólares mensuales por persona, mientras que la superior está entre US\$50 y US\$60, mensuales, expresados en dólares de 1985.

<sup>c</sup> La variable desempleo es el cambio en la tasa de desempleo dividido por el número de años en el intervalo.

<sup>d</sup> Esta variable tiene cambios en el salario mínimo real para observaciones con una variable dependiente de pobreza urbana y ceros en otras partes. Cerca de un tercio de la muestra son índices de pobreza urbana, pero sólo tenemos seis índices de pobreza rural.

<sup>e</sup> Debido a que la muestra es heterogénea en términos de pobreza y cobertura regional, incluimos variables dummy (0,1) para recoger diferencias en las tendencias de las tasas de crecimiento entre las observaciones. Solamente la distinción urbana vs. nacional aparece significativa en estas regresiones. Todo lo demás constante, los índices de pobreza tienden a crecer más rápidamente que los índices de pobreza nacionales.



prácticamente no hay cambio alguno en la elasticidad del salario mínimo-pobreza (regresión 1.4)<sup>43</sup>.

Otro factor importante que afecta los índices de pobreza, especialmente en las áreas rurales, son los términos de intercambio domésticos para la agricultura<sup>44</sup>. Desafortunadamente sólo se dispone de pocas series buenas sobre los términos de intercambio domésticos para la agricultura.

En cambio, incluimos los términos de intercambio externos para las exportaciones sobre las importaciones tabulados por el Banco Mundial, para la mayoría de países en la muestra. La variación en los términos de intercambio externos también afecta la pobreza con una elasticidad negativa cercana a uno (regresión 1.4). Al agregar la inflación, el desempleo y los términos de intercambio a la regresión se reduce un poco el papel de los términos de intercambio en el ingreso per cápita. No es sorprendente que estas variables estén altamente correlacionadas con el

crecimiento del ingreso per cápita. Advertimos, sin embargo, que estas agregan nueva información a la ecuación de regresión como lo indica el  $R^2$ .

La sorprendente independencia relativa del salario mínimo y de los salarios promedio sugiere que los cambios en el salario mínimo pueden ocasionar o posiblemente medir un cambio en la desigualdad de salarios. Esto explicaría por qué los cambios en el salario mínimo afectan la pobreza independientemente de los cambios en el ingreso per cápita. Si el salario mínimo aumenta más rápidamente que el salario promedio podríamos esperar que el crecimiento del ingreso tuviera un efecto adicional importante sobre la pobreza, especialmente cuando la brecha inicial entre los dos salarios es de gran magnitud<sup>45</sup>. Similarmente, si el salario mínimo se rezaga detrás del salario promedio, la pobreza puede incrementar aun a medida que el salario promedio real aumenta. Para proporcionar una prueba burda y lista de ésta hipótesis reemplazamos la variable salario mínimo por

<sup>43</sup> Es importante no concluir demasiado de estas regresiones. Los cambios en desempleo y en salarios interactúan de forma que no es realmente legítimo introducirlos como regresores independientes. Sin embargo, una explicación potencial de por qué las tasas de salario mínimo reducen la pobreza, consistente con los nuevos modelos de eficiencia-salarios es que al aumentar el salario mínimo aumenta el empleo y así se reduce la pobreza. Este no resulta ser el caso aquí, ya que al incluir el cambio en la tasa de desempleo por año en la regresión 1.4 la elasticidad pobreza-salario mínimo de nuevo permanece virtualmente inalterada en cerca de -0.7. Los cambios en la tasa de desempleo, sin embargo, sí aumentan la pobreza con una elasticidad estadísticamente significativa de 1.4 (nuestra variable desempleo está definida por el cambio en el porcentaje de desempleo por año, no por la tasa de crecimiento del desempleo).

<sup>44</sup> Adelman y Robinson (1989), entre otros, enfatizan la fuerte incidencia de esta variable sobre la desigualdad en los países menos desarrollados.

<sup>45</sup> A medida que el salario mínimo alcanza el salario promedio, el salario mínimo puede empezar a "morder" y los resultados del modelo estándar se empiezan a aplicar: es decir, un incremento en el salario mínimo ocasiona un aumento en el desempleo, un descenso en los salarios del sector informal y por lo tanto un aumento en la pobreza. No hemos sido capaces de probar si el impacto del salario mínimo sobre la pobreza es diferente cuando «muerde» pues en este punto la muestra se torna muy pequeña.

la diferencia entre los cambios en el salario mínimo y los cambios en el salario promedio.

La hipótesis es confirmada en su mayoría por las regresiones 1.5 y 1.6 que repiten las ecuaciones 1.2 y 1.4 (Cuadro 1) pero reemplazan los cambios en el salario mínimo por la desviación del crecimiento del salario mínimo con respecto al salario promedio como variable explicativa. En general, los resultados son similares, pero advertimos que, por lo menos en la ecuación 1.5, los cambios en los salarios reales reducen la pobreza siempre que la dispersión entre las dos tasas de salarios permanezca constante. Lo anterior es consistente con la intuición de que salarios más elevados podrían ser importantes para reducir la pobreza, pero la dispersión de los aumentos en los salarios también influye, además puede explicar un aspecto inquietante de las regresiones anteriores: esto es, si los cambios en la tasa de salario mínimo son un determinante importante de pobreza, ¿por qué las diversas medidas de salarios promedio parecen tener un impacto tan leve sobre los cambios en la pobreza?. Advertimos, entonces, que cuando controlamos la dispersión de salarios el coeficiente del salario real empieza a parecer mucho más razonable (es decir, un incremento en los salarios reales reduce la pobreza). Aunque a diferencia de la variable salario mínimo, su significancia en las regresiones 1.5 hasta la 1.8 continúa siendo sensible a la especificación.

En las regresiones 1.7 y 1.8 separamos las dos variables salariales en dos grupos, depen-

diendo de si la medida de pobreza correspondiente utiliza una línea de pobreza "baja" o "alta"<sup>46</sup>. Esto nos permite investigar si ambas variables salariales tienen impactos diferentes sobre los pobres y los extremadamente pobres. Si el salario mínimo está ayudando solamente a los pobres de la frontera, es decir, aquellos cercanos a la línea de pobreza esperaríamos observar un impacto más grande sobre la pobreza, medida por la línea de pobreza superior. Sorprendentemente encontramos que los cambios del salario mínimo parecen tener un efecto más grande sobre los más pobres. Se resalta que en la regresión 1.7, ambas medidas salariales reducen significativamente la pobreza. Aquí utilizamos nuestra variable de dispersión de salario promedio-salario mínimo, pero encontramos que se mantiene el mismo resultado básico para cambios directos en el salario mínimo. Nuevamente, la incorporación de los cambios en los términos de intercambio y en el desempleo reduce significativamente el efecto de los salarios reales, pero no es sorprendente que estas dos variables estuvieran correlacionadas con los cambios en el salario promedio.

En la regresión 1.9 presentamos los resultados obtenidos al separar la variable salario mínimo de las observaciones en las cuales la medida de pobreza se refiere al sector urbano, al sector rural o al agregado del país. Si el salario mínimo sólo beneficiara a los pobres urbanos esperaríamos que el impacto fuera menor para las medidas nacionales (y rurales) comparado con las medidas de pobreza urbana. Sin embargo, este no es el caso<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> El punto de corte para definir líneas de pobreza "altas" y "bajas" es si las líneas observadas caen por encima o por debajo de los \$40 dólares de 1985 por persona/mes, respectivamente.

Para explorar la solidez de estos resultados utilizamos diferentes medidas de pobreza y distintas muestras. El cuadro 2 presenta regresiones similares para la razón de la brecha de pobreza (Regresiones 2.1-2.4) y la brecha de ingreso (Regresiones 2.5 y 2.8). Debido al tamaño limitado de nuestra muestra para estas medidas no intentamos repetir todas las regresiones presentadas en el cuadro 1. Sin embargo, los resultados son ampliamente consistentes con los del primer cuadro, especialmente para la medida de pobreza más completa, la brecha de pobreza. Los resultados para la brecha de ingresos no fueron tan sólidos estadísticamente como aquellos para los índices de pobreza, pero en general, los signos de los coeficientes son similares.

En el cuadro 2 también presentamos los resultados de separar la variable salario mínimo entre las observaciones en las cuales la medida de pobreza se refiere al sector urbano o al país como agregado (regresiones 2.3 y 2.7), lo mismo que para las líneas de pobreza "bajas" y "altas". Los resultados obtenidos con la brecha de pobreza y las dos líneas de pobreza son similares a aquellas encontradas con el cambio en el porcentaje de pobres como variable independiente: específicamente, la variable salario mínimo muestra un impacto reductor de pobreza mayor sobre los extremadamente pobres y sobre las tasas de pobreza nacional.

Hay diversos problemas bien conocidos con las regresiones de corte transversal tales como las presentadas en los cuadros 1 y 2. Un problema es la heterocedasticidad. Todos los resultados estimados presentados aquí, incluyen estimativos ajustados por los "errores de solidez" de White. El hecho de que estos estimativos de error están bien ajustados sugieren que no se están presentando problemas de heterocedasticidad. Un segundo problema con los estimativos de corte transversal es la sensibilidad de los resultados de estimación a especificaciones o muestras. Corrimos una serie de pruebas sobre las variables sin incluir, es decir las variables dummy de ingreso per cápita y de línea de pobreza. Los resultados de estas pruebas sugieren que el salario mínimo es la única variable, entre las que probamos, que cumple los criterios de Leamer<sup>48</sup>.

## V. Conclusiones

Nuestros resultados indican que los incrementos en el salario mínimo están asociados con disminuciones en las tasas de pobreza en los países en desarrollo. Estos resultados son consistentes con la llamada nueva economía del salario mínimo que incluye una diversidad de modelos del tipo eficiencia salarial, modelos con supuestos de comportamiento Harris-Todaro y modelos con vínculos explícitos de demanda entre el sector formal e informal. Estos modelos muestran que es

<sup>47</sup> No debemos deducir mucho del coeficiente para el sector rural puesto que sólo tuvimos seis observaciones de cambios en las tasas de pobreza rural.

<sup>48</sup> Leamer (1990). Los resultados de estas pruebas, al igual que una descripción de la base de datos, se encuentran disponibles en un apéndice elaborado por los autores.

## Cuadro 2

## DETERMINANTES DE LA POBREZA: MEDIDAS ALTERNATIVAS DE POBREZA

Todas las variables están expresadas como cambios en log, excepto cuando se señale (estadísticos t en paréntesis)

Variables dependientes:	Sólo con medición de brecha de pobreza (H*I) <sup>b</sup>				Sólo con relaciones entre brechas de ingreso <sup>a</sup>			
	(2.1)	(2.2)	(2.3)	(2.4)	(2.5)	(2.6)	(2.7)	(2.8)
Variables independientes								
Ingreso total per cápita	-2.09 (-4.3)	-1.62 (-1.6)	-0.19 (-0.15)	0.66 (0.5)	-0.46 (-3.2)	-0.08 (-0.3)	-0.09 (-0.3)	0.22 (0.95)
Tasa salario real promedio			0.14 (0.3)	0.25 (0.5)				
Tasa de salario mínimo real		-0.95 (-2.5)				-0.23 (-2.1)		
Línea inferior de pobreza <sup>c</sup>			-1.55 (-3.4)				-0.20 (-2.1)	-0.27 (-2.7)
Línea superior de pobreza			-0.93 (-3.0)				-0.25 (-1.8)	-0.25 (-2.3)
Líneas nacionales de pobreza <sup>d</sup>		-1.45 (-2.3)						
Líneas urbanas de pobreza		-0.65 (-1.8)						
Tasa de inflación (cambio en IPC)		0.03 (0.9)	0.03 (1.1)					0.03 (0.3)
Tasa de desempleo								0.78 (3.2)
Términos de intercambio externos		-0.98 (-1.9)	-1.04 (-2.3)					
Intercepto	0.003	0.010	-0.017	-0.018	0.003	-0.005*	-0.005*	0.005*
Pobreza urbana(Dummy)		-0.029		-0.018	-0.002	-0.008*	-0.008*	-0.008*
R2 Ajustado	0.26	0.43	0.39	0.35	0.18	0.23	0.20	0.34
Número de observaciones	35	26	23	23	36	27	27	21

\* Significativo al nivel de 5%.

<sup>a</sup> La razón de la brecha de ingresos (I) es la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso promedio de los pobres, como porcentaje de la línea de pobreza. Puesto que la línea de pobreza es fija en todas nuestras observaciones, el cambio en el log de I simplemente refleja cambios en el ingreso promedio de los pobres. Un descenso en I indica un aumento en el ingreso promedio de los pobres.

<sup>b</sup> Claramente, el cambio en el log de la brecha de pobreza (H\*I) es simplemente el cambio en el log en H más el cambio en el log en I.

<sup>c</sup> Las líneas de pobreza inferiores son típicamente del orden de US\$30 per cápita mensuales, mientras que la línea superior es del orden de US\$60 per cápita en dólares de 1985.

<sup>d</sup> Aproximadamente la mitad de nuestras observaciones son medidas de pobreza urbana. Esta variable dummy toma el valor de uno siempre que la variable dependiente sea una medida de pobreza urbana.

posible obtener un resultado no estándar: es decir, la elevación del salario mínimo no necesariamente resulta en un desempleo más alto -puede aún incrementar el empleo- o, aún si aumenta el desempleo esto no siempre trae consigo un descenso en el salario del sector informal.

Estos resultados, sin embargo, no deben ser interpretados como una recomendación sin tapujos de aumentos del salario mínimo. Nuestro análisis solamente mira hacia una de las consecuencias de la legislación del salario mínimo y deja otras de lado: por ejemplo, el impacto de la legislación del salario mínimo sobre la eficiencia y la competitividad. Si la legislación sobre salario mínimo tiene un efecto negativo sobre la competitividad podría lastimar a los pobres indirectamente a través del impacto sobre el crecimiento de un menor nivel de competitividad.

No obstante, mientras que estos resultados no demuestran que elevar el salario mínimo

reducirá la pobreza, sí están en el camino de quienes argumentan que la eliminación o reducción del salario mínimo ayudaría a los pobres. Similarmente, aquellos que abogan por una reforma del mercado laboral deben ponderar el costo potencial para los pobres de eliminar o reducir el salario mínimo frente a las ganancias esperadas en eficiencia.

Además, la legislación sobre salario mínimo frecuentemente no es el factor más importante que contribuye a las rigideces del mercado laboral. En América Latina, por ejemplo, las prácticas de empleo del sector público, el sindicalismo, las regulaciones con respecto a los aspectos de contratación y despido, entre otros, ocasionan mucho más daño que el salario mínimo desde el punto de vista de introducir rigideces del mercado.<sup>49</sup> Por consiguiente, siempre que el salario mínimo no esté fijado a un nivel "muy alto" podría funcionar como un instrumento reductor de pobreza y como una red de seguridad en momentos de crisis económica.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Véase, por ejemplo, Cox-Edwards (1993) y Fields y Wan (1989).

<sup>50</sup> Adicionalmente, la legislación de salario mínimo puede conducir a beneficios en bienestar que no se analizan aquí. En los mercados laborales donde, por ejemplo, la calidad del trabajo depende positivamente del salario promedio del mercado (por ejemplo, las decisiones de migración del sector rural hacia el urbano en los países en desarrollo), los demandantes y oferentes de trabajo pueden preferir un salario superior al salario de equilibrio del mercado. Bajo esas circunstancias, la legislación de salario mínimo puede ser necesaria y óptima desde el punto de vista de Pareto (Drazen, op. cit.).

## Bibliografía

- Adelman, I. y S. Robinson. (1989) "Income Distribution and Development", en Chenery, Hollis y T.K. Srinivasan *Handbook of Development Economics*, Vol. II, North Holland.
- Addison, T. y L. Demery. (1994) "The Poverty Effects of Adjustment with Labor Market Imperfections", en Horton, Susan, Ravi Kanbur, and Dipak Maszumdar, eds., *Labor Markets in an Era of Adjustment*. Economic Development Institute of the World Bank, Vol. 1, pp. 147-93.
- Asian Development Bank. (1987 y 1993) *Key Indicators of Developing Member Countries of ADB*.
- Burkhauser, R. y T. Aldrich Finegan. (1989) "The Minimum Wage and the Poor: The End of a Relationship", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.8, No. 1, pp. 53-71.
- Calvo, G. A., y S. Wellisz. (1979) "Hierarchy, Ability, and Income Distribution", *Journal of Political Economy*, Vol.8, octubre: pp. 115-34.
- Camargo, J. y N. García. (1993) "Stabilisation, Minimum Wages and Poverty", en Ricardo Infante, ed., *Social Debt. The Challenge of Equality*. Santiago: PREALC, pp. 87-107.
- Card, D. y A. B. Krueger. (1995) *Myth and Measurement: The Economics of the Minimum Wage*. Princeton University Press.
- Cardoso, E. (1993) "Cyclical Variations of Earnings Inequality in Brazil", *Revista de Economía Política*, Vol. 13, No. 4, diciembre: pp. 112-24.
- CEPAL (1995 y 1993) *Estudio Económico de América Latina*. CEPAL, Santiago, Chile.
- Chen, S., G. Datt, y M. Ravallion. (1995) "Statistical Addendum to 'Is Poverty Increasing in the Developing World?'" mimeo no publicado.
- Cline, W. R. (1993) "A Note on the Elasticity of Poverty Incidence With Respect to Neutral Growth". Comentario no publicado a Sam Morley. "Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America", artículo presentado a la conferencia sobre "Poverty and Inequality in Latin America", Brookings Institution, Washington, DC, julio 1992.
- Cox-Edwards, A. (1993) "Labor Market Legislation in Latin America and the Caribbean", *Latin American and Caribbean Technical Department Regional Studies Program Report No. 31*. diciembre.
- Dasgupta, P. (1993) *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Clarendon Press.
- Drazen, A. (1986) "Optimal Minimum Wage Legislation", *The Economic Journal*, Vol. 96, septiembre: pp. 774-84.
- Ehrenberg, R. (1992) "New Minimum Wage Research: Symposium Introduction", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46, No. 1, octubre: pp. 3-5.
- Fields, G. S. (1994) "Changing Labor Market Conditions and Development in Hong Kong, Korea, Singapore and Taiwan China", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 48, No. 1, pp. 395-414.



- Fields, G. S., y H. Wan, Jr. (1989) "Wage-Setting Institutions and Economic Growth", *World Development*, Vol. 17, No. 9, pp. 1471-83.
- Freeman, R. (1993) "Labor Market Institutions and Policies: Help or Hindrance to Economic Development?" *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. The International Bank for Reconstruction and Development, pp. 117-44.
- Fiszbein, A. (1992) "Do Workers in the Informal Sector Benefit from Cuts in the Minimum Wage?" *Latin America and the Caribbean Regional Office, The World Bank, Working Paper Series 826*, enero.
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984) "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, Vol. 52, No. 3, pp. 761-66.
- Gramlich, E. M. (1976) "Impact of Minimum Wages on Other Wages, Employment and Family Incomes", en *Brookings Papers on Economic Activity*. Okun, Arthur M., y George L. Perry, eds., Vol. 2, Washington DC: The Brookings Institution.
- Hamermesh, D. (1993) *Labor Demand*. Princeton University Press.
- Harris, J. y M. Todaro. (1970) "Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis", *American Economic Review*, Vol. 60, pp. 126-42.
- ILO (1988) "Assessing the Impact of Statutory Minimum Wages in Developing Countries: Four Country Studies", *Labour-Management Relations Series No. 67*. International Labour Office.
- ILO (1975, 1980, 1991, 1993) *Year Book of Labour Statistics*. ILO, Ginebra, Suiza.
- Leamer, E. E., y H. B. Leonard. (1983a) "Reporting the Fragility of Regression Estimates", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 65, No. 2, pp. 306-17.
- Leamer, E. E. (1983b) "Let's Take the Con Out of Econometrics", *American Economic Review*, Vol. 73, pp. 31-43.
- Lopez R. E., y L. A. Riveros (1989) Macroeconomic Adjustment and the Labor Market in Four Latin American Countries, *The World Bank Working Papers on Macroeconomic Adjustment and Growth* No. 335. diciembre.
- Márquez, C. (1981) "Nivel del salario y dispersión de la estructura salarial", *La Economía Mexicana*, México, No. 3, pp. 45-59.
- Mincer, J. (1976) "Unemployment Effects of Minimum Wages", *Journal of Political Economy*, Vol. 84, pp. S87-104.
- Morley, S. (1992) "Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America", artículo presentado a la conferencia de Brookings sobre Pobreza y Desigualdad en América Latina, julio, versión revisada que aparecerá en Lustig, Nora ed., *Coping With Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington DC: The Brookings Institution, 1995.
- OECD. (1994) *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations, Part II- The Adjustment Potencial of the Labour Market*. (1994), Paris, Francia: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- PREALC (1981). *Sector informal: funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: PREALC.
- Psacharopoulos G. (1993) "Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s", *Latin America and the Caribbean*

- Technical Department Regional Studies Program Report 27.*
- Reyes Heróles, J. (1983) *Política macroeconómica y bienestar en México*. México, pp. 66-106.
- Rodgers, G., ed., (1995) *New Approaches to Poverty Analysis and Policy*. Vol. I, International Labor Office.
- Saint-Paul, G. (1994) "Do Labor Market Rigidities Fulfill Distributive Objectives? Searching for the Virtues of the European Model". *IMF Staff Papers*, Vol 41, No. 4, diciembre: pp. 624-42.
- Shaheed, Z. (1995) "Minimum Wages and Poverty". in Figueiredo, José and Zafar Shaheed, eds., *New Approaches to Poverty Analysis and Policy - II: Reducing Poverty through Labour Market Policies*. International Institute for Labour Studies, ILO, pp. 111-32.
- Smith, R. y B. Vavrichuk. (1987) "The Minimum Wage: Its Relation to Incomes and Poverty", *Monthly Labor Review*, junio: pp. 24-30.
- Tabatabai, H., and M. Fouad. (1993) *The Incidence of Poverty in Developing Countries: An ILO Compendium of Data*. Ginebra: International Labour Office.
- Tokman, V. (1978) "Informal-Formal Sector Interrelationships". *CEPAL Review*, primer semestre, pp. 99-134.
- Welch, F. (1974) "Minimum Wage Legislation in the United States", *Economic Inquiry*, Vol. 12, pp. 285-318.
- Wells, J., y A. Drobny. (1982) "A distribuição de renda e o salário mínimo no Brasil: Uma revisão da literatura existente", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, diciembre.
- World Bank. (1990) *World Development Report, Poverty*. Oxford University Press, Washington, D.C.
- World Bank. (1994) *World Tables*, CD-ROM.



# Heterogeneidad en el sector informal urbano de Colombia\*

---

Patrick J. McEwan<sup>1</sup>

## I. Introducción

Hay trabajos buenos y hay trabajos malos. Los primeros tienen sueldos buenos, beneficios no monetarios adicionales y condiciones de trabajo estables. Los segundos no los tienen. En los países en vías de desarrollo, tales trabajos malos pueden llegar a ocupar más del 30 por ciento de la fuerza laboral urbana. Esta observación sencilla es la semilla de una literatura inmensa y creciente, la cual divide el empleo urbano en una aguda dicotomía: por un lado, el sector "informal", "tradicional", o "secundario". Por el otro, el sector "formal", "moderno", o "primario"<sup>2</sup>.

Sin embargo, varios estudios muestran que los trabajos y los trabajadores del llamado

sector informal urbano no son homogéneos<sup>3</sup>. Por lo general, tal heterogeneidad se debe a que en los análisis, se suman a los ingresos promedios de las posiciones ocupacionales comúnmente incluidas en el sector informal urbano: los cuenta propia no profesionales, los patrones de las microempresas, los empleados de las microempresas, los ayudantes familiares, y los empleados domésticos. Se ha observado que los ingresos de los microempresarios son mayores que los de los empleados.

Este trabajo pretende desarrollar, de manera conceptual y empírica, la idea del sector informal heterogéneo. Después de hacer la división inicial entre los sectores formal e informal, se hace una discusión más profun-

---

\* Este artículo presenta resultados parciales de una investigación llevada a cabo en el marco del proyecto *Creación de un banco de datos con base en la Encuesta de Hogares*, con apoyo de la Fundación Ford (ver McEwan (1994)). Agradezco a Carmen Elisa Flóres, Werner Baer, y Wigberto Castañeda por sus valiosos comentarios. Sin embargo, los errores son la responsabilidad del autor.

<sup>1</sup> Universidad de Stanford e Instituto Ser de Investigación.

<sup>2</sup> Voy a hacer uso de los términos "formal" e "informal" en este estudio.

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, los estudios de Fields (1990), House (1984), López Castaño et. al. (1987), y Tokman (1990).

da de la heterogeneidad del sector informal, enfocándola en dos conceptos: las barreras a la entrada a los trabajos informales y el ciclo de vida del trabajador informal. Esta discusión se usa para adelantar una tipología de tres segmentos del sector informal urbano: (1) el segmento dinámico, compuesto por los trabajadores informales de mayores ingresos y mayor potencial empresarial; (2) el segmento intermedio, compuesto por trabajadores que utilizan el sector informal urbano como herramienta temporal para acumular capital humano y conseguir empleo formal; y (3) el segmento marginal, que incluye trabajadores de bajos ingresos con poca esperanza de conseguir mejor trabajo. Usando una "proxy" empírica de la tipología, se selecciona una muestra de trabajadores de cada segmento para examinar sus características socio-económicas. El trabajo concluye sugiriendo unas políticas laborales, basadas en el análisis anterior.

## II. División conceptual y empírica del sector informal urbano

### A. La división conceptual

La distinción fundamental entre los sectores formal e informal tiene que ver con "la idea de que el empleo en el sector formal está 'protegido' en algún sentido, de tal manera que los ingresos y condiciones de trabajo de este sector no están al alcance de los que busquen trabajo en el mercado laboral, a menos que alcancen a pasar la barrera de entrada"<sup>4</sup>.

Hay varias explicaciones sobre la evolución del sector formal "protegido", las cuales se dividen entre las institucionales y las del mercado. Las explicaciones institucionales incluyen, primero, las leyes de sueldo mínimo o seguridad social, las cuales tienden a aumentar los sueldos por encima del sueldo del mercado laboral. Segundo, la acción de los sindicatos hacen que los trabajadores de algunas empresas tengan sueldos protegidos. Finalmente, los sueldos pagados por el estado o por las empresas multinacionales son más altos que los niveles establecidos por el mercado. Es más probable que tales instituciones afecten los sueldos en las empresas relativamente más grandes.

Entre las explicaciones del mercado hay la llamada hipótesis "efficiency wage" o sueldo de eficiencia. Sugiere que los empleadores aumentarán el sueldo por empleado si esto produce un aumento en el rendimiento por empleado proporcionalmente más alto. El resultado es un sueldo por encima del nivel del mercado<sup>5</sup>. Para explicar esta relación entre sueldo y eficiencia hay varias hipótesis, dos de las cuales explicamos a continuación.

Las empresas pueden aumentar los sueldos para disminuir la evasión del trabajo por parte de los empleados. El vigilar continuo y directo a los empleados es costoso, especialmente en las empresas grandes. Una manera más eficiente de reducir la evasión del trabajo es aumentar el sueldo. A través del aumento, también aumentan los costos al empleado de perder el trabajo. Así, ese sueldo adicional puede disminuir el grado de evasión del tra-

<sup>4</sup> Mazumdar (1976: 656), traducción del autor.

<sup>5</sup> Ver Bulow y Summers (1986), Stiglitz (1976, 1982), y Mazumdar (1976, 1983).



bajo y aumentar su eficiencia. Los sueldos también se aumentan para evitar una alta tasa de movimiento de trabajadores entre empresas. Una tasa alta implica la necesidad continua de emplear y capacitar nuevos trabajadores. Si el sueldo del empleado aumenta, aumentan los costos de dejar de trabajar, suministrando incentivo para seguir. Se asegura un cuerpo de trabajadores con experiencia y se disminuyen los costos de capacitación. Bajo esta interpretación, se espera que la relación entre sueldo y eficiencia sea más fuerte en las empresas donde el movimiento de trabajadores es costoso, es decir donde hay tecnología avanzada y altos costos de capacitación. Tales empresas comúnmente no son las pequeñas.

El sector informal "desprotegido" evoluciona como respuesta al sector formal, suministrando trabajos de fácil entrada para quienes no puedan pasar las barreras de entrada al empleo formal. Para algunos, tales barreras son su propia carencia de capital humano o físico. Para otros, particularmente las mujeres o las clases o grupos minoritarios, la posición social podría ser la barrera.

## B. La división empírica

El desafío empírico es encontrar variables, que permitan establecer con mayor grado de nitidez quiénes son informales y quiénes formales; es decir, quiénes tienen trabajos con sueldos "desprotegidos" de la manera mencionada.

La mayoría de los investigadores han elegido entre dos definiciones empíricas. Una definición incluye los trabajadores cubiertos por la seguridad social en el sector formal; los otros son informales. Otra definición utiliza el tamaño de la empresa como la variable clave. Comúnmente los trabajadores y patrones de las empresas de 10 o menos trabajadores, los trabajadores por cuenta propia no profesionales, los ayudantes familiares, y el servicio doméstico se incluyen en el sector informal. Por otra parte, el sector formal está compuesto por los empleados y patrones de empresas con 11 o más empleados, los empleados del estado, y los cuenta propia profesionales.

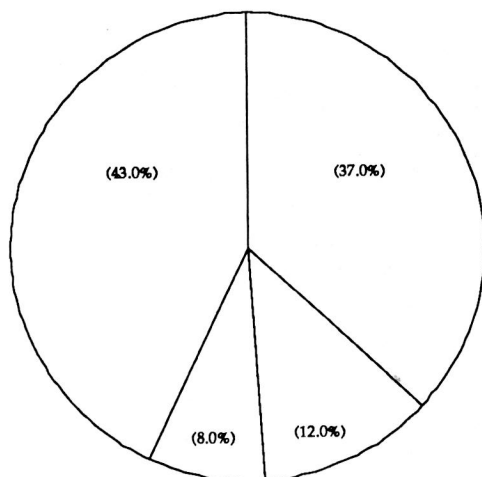
Utilizando la Encuesta Nacional de Hogares de junio de 1992, se combinaron las dos definiciones con el fin de examinar el grado en que éstas se traslapan<sup>6</sup>. Como se ve en la gráfica 1, el 37 por ciento de los trabajadores urbanos se clasifican como formales bajo las dos definiciones. Por otro lado, el 43 por ciento de los trabajadores son informales, es decir no están afiliados a la seguridad social, y además trabajan en empresas de 10 ó menos trabajadores, como ayudante familiar, como cuenta propia no profesional, o como servicio doméstico. O sea que, en gran medida, se traslapan las dos definiciones.

Pretendemos separar a los trabajadores con sueldos "desprotegidos". Los que están clasificados como informales de acuerdo con ambas definiciones (o sea, el 43% ubicado en

<sup>6</sup> La encuesta se recogió en las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga, Bogotá, Manizales, Medellín, Cali, Pasto, Villavicencio, Pereira, Cúcuta, y algunas afueras dentro de sus esferas económicas.



**Gráfico 1**  
**COMPOSICION DEL EMPLEO URBANO**  
**EN COLOMBIA**



microempresas y no afiliado a la seguridad social), parecen ser la mejor reflexión empírica del mencionado concepto.

El cuadro 1 provee una descripción socioeconómica de los trabajadores en los sectores formal e informal, usando algunas variables de la encuesta.

### III. Heterogeneidad en el sector informal urbano

#### A. Concepto

Dos conceptos sirven para describir la heterogeneidad del sector informal urbano: las barreras de entrada a los trabajos del sector informal urbano y el ciclo de vida del trabajador informal.

Lo siguiente aclara el primer concepto. Considere dos trabajadores comúnmente clasificados como informales. El primero es un joven trabajador lustra zapatos. Para ganar su pequeño ingreso, necesita poco capital humano o físico. Tiene que comprar las herramientas del trabajo, contar con una habilidad mínima, y encontrar su propia esquina. No tiene opción de trabajar como, por ejemplo, un empleado de una empresa grande.

El segundo es patrón de una microempresa de reparación de automotores. Tiene que comprar o alquilar las herramientas apropiadas. Para utilizarlas con habilidad y capacitar a otros en su uso, necesita varios años de experiencia y/o estudio. Es decir, hay barreras de entrada significativas a su trabajo. Además, tales barreras implican ingresos más altos que el trabajo del mencionado joven, de hecho, más altos que algunos empleados del sector formal. Implícita o explícitamente, el microempresario está rechazando el empleo en el sector formal.

El primer trabajo tiene pocas barreras de entrada y el trabajador se encuentra empleado en el sector informal urbano de manera forzosa, es decir que no tiene otra opción de empleo. El segundo trabajo tiene más barreras de entrada y el trabajador se encuentra empleado de manera voluntaria en el sector informal urbano<sup>7</sup>. Sin embargo, los dos trabajadores son informales. Al concebir y desarrollar políticas hacia estos dos grupos de trabajadores, los informales voluntarios y los informales forzados, es indudable que se debe considerar su heterogeneidad.

<sup>7</sup> López Castaño et. al. (1987: 21) y Fields (1990: 50) desarrollan este argumento.

**Cuadro 1**  
**CARACTERISTICAS DE TRABAJADORES Y TRABAJOS EN LOS SECTORES**  
**FORMAL E INFORMAL (en porcentajes)**

	Formal	Informal		Formal	Informal
a. Porcentaje de empleo total	57	43	g. Ingresos promedios	156,585	88,496
b. Sexo			h. Niveles de ingreso		
Masculino	60	58	< 1 sueldo mínimo	17	53
Femenino	40	42	1 a 2 sueldos mínimos	50	34
			> 2 sueldos mínimos	33	13
c. Edad			i. Rama de actividad		
19 o menos	4	15	Agricultura, caza	2	1
20 a 29	35	27	Minería	1	0
30 a 39	32	25	Ind. manufacturera	26	19
40 a 49	17	16	Electr., gas, agua	1	0
50 a 59	8	10	Construcción	5	7
60 o más	3	6	Comercio. . .	21	36
			Transporte. . .	6	6
			Establecimientos financieros. . .	11	2
			Servicios	28	29
d. Nivel educacional alcanzado			j. Tiempo trabajando en establecimiento		
Nada	1	4	Menos 1 año	21	30
Primaria parcial	7	21	1 año	12	12
Primaria completa	14	25	2 años	12	10
Secundaria parcial	25	2	3 a 5 años	19	17
Secundaria completa	24	13	6 a 10 años	16	14
Universidad parcial	10	3	11 años o más	20	18
Universidad completa	20	3			
e. Zona de nacimiento			k. Naturaleza del trabajo		
Urbana	91	87	Permanente	86	74
Rural	9	13	Temporal	14	26
f. Estrato socioeconómico			l. Lugar de trabajo		
Bajo-bajo	4	8	En su vivienda	4	26
Bajo	20	31	Otras viviendas	4	17
Medio	47	45	Kiosko-caseta	0	2
Medio-medio	18	11	Vehículo	6	7
medio-alto	8	4	De puerta en puerta	2	4
alto	3	2	Sitio al descubierto	5	11
			En la calle		
			Local fijo	79	33

Fuente: Ecuesta Nacional de Hogares, etapa 76, junio 1992. Ver el texto para las definiciones de formal e informal.

El segundo aspecto de heterogeneidad por considerar es el ciclo de vida del trabajador del sector informal urbano. La mayoría de los trabajos informales con relativamente más barreras de entrada solamente se consiguen después de muchos años de acumular el capital humano y financiero. Es decir, los trabajos forman la última etapa del ciclo de vida. El estudio de López Castaño (1990) identifica tres etapas de tal ciclo: (1) los jóvenes con menos de 20 años y poco capital humano empiezan a trabajar como asalariados de microempresas; (2) paulatinamente, entre las edades de 20 y 35, encuentran empleo como asalariados de empresas grandes; y (3) después de los 35 años vuelven a trabajar en el sector informal urbano como patrones de microempresas. Portes y Schauffler (1993) citan evidencia empírica que respalda una hipótesis semejante en otros países latinoamericanos.

Podemos comprobar esta hipótesis con datos de la Encuesta de Hogares. El cuadro 2

muestra la posición ocupacional del trabajo actual cruzado por la misma del trabajo anterior. Vale la pena anotar que los resultados tenderán a subestimar la importancia del ciclo de vida. Un trabajador puede tener varias posiciones del mismo estilo, como, por ejemplo, un asalariado de microempresa, sin necesariamente avanzar a otra etapa en el ciclo de vida. Es decir, puede trabajar como asalariado en tres microempresas, como asalariado en tres empresas grandes, y como patrón de tres microempresas. Sus nueve trabajos no son incompatibles con el ciclo de vida de tres etapas. Sin embargo, los datos suministran una buena aproximación del ciclo de vida.

Entre los asalariados de microempresas, el 29 por ciento trabajaba en la misma posición y el 45 por ciento no tienen experiencia laboral previa, cifras que son consistentes con la hipótesis. Sin embargo, el 18 por ciento trabajaba anteriormente en una empresa grande. Esta cifra es problemática si no se tiene en cuenta que el 41 por ciento de este grupo tiene

**Cuadro 2**  
**POSICION OCUPACIONAL PREVIA POR POSICION OCUPACIONAL ACTUAL**

	Porcentaje empleado previamente como:								
	(*)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6,7)	(8)	(9)
(1) Ayudante familiar	75	2	8	7	2	2	4	-	-
(2) Asalariado (10 o menos empleados)	45	-	29	18	2	1	4	-	-
(3) Asalariado (11 o más empleados)	40	-	13	40	3	1	3	-	-
(4) Empleado del gobierno	52	-	10	20	14	-	3	-	-
(5) Empleado doméstico	51	1	7	4	-	36	2	-	-
(6) Cuenta propia (no profesional)	49	-	16	19	4	2	9	1	-
(7) Cuenta propia (profesional)	55	-	11	20	10	-	5	-	1
(8) Patrón o empleador (10 o menos empleados)	43	-	18	22	5	1	8	4	1
(9) Patrón o empleador (11 o más empleados)	47	-	8	25	7	-	6	2	5

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, etapa 76, junio 1992. (\*) indica que el trabajador está sin experiencia laboral previa.

seguridad social, lo que los hace miembros del sector formal.

El 40 por ciento de los asalariados en empresas con 11 o más empleados trabajaba previamente en la misma posición, mientras el 13 por ciento trabajaba como asalariado de microempresa. De nuevo, se espera que algunos empleados tengan más de un trabajo en la misma etapa del ciclo de vida, explicando parcialmente la cifra obtenida de 40.

Entre los patrones o empleadores de microempresas y los trabajadores por cuenta propia, el 22 y el 19 por ciento, respectivamente, trabajaban como asalariados en empresas con más de 11 empleados.

La evidencia tiende a respaldar la hipótesis del ciclo de vida, aunque sería deseable tener estudios longitudinales más amplios de los trabajadores.

La hipótesis nos sugiere dos segmentos del sector informal urbano. El primero está compuesto por trabajadores jóvenes, utilizando los trabajos de fácil entrada en el sector informal urbano como un aprendizaje. Even-

tualmente, encontrarán empleo en el sector formal. Sus actitudes deben reflejar la naturaleza temporal del empleo. El segundo incluye trabajadores con más experiencia, la cual fue adquirida en otros trabajos en los sectores formal e informal. Por su parte, la actitud de estos trabajadores refleja la naturaleza permanente del trabajo. No están buscando trabajo adicional.

Combinando los dos conceptos y las dicotomías que establecen las barreras de entrada del trabajo y el empleo voluntario/forzoso, y el ciclo de vida y el empleo permanente/temporal - llegamos a tener tres segmentos del sector informal urbano. Esto se ilustra en el cuadro 3.

El segmento dinámico se caracteriza por empleo voluntario y permanente, es decir empleo de entrada limitada que ocupa la etapa final en el ciclo de vida. El trabajador no está buscando otro empleo, ni formal ni informal. Se espera encontrar las siguientes características entre los miembros de este segmento: los ingresos más altos del sector informal urbano, condiciones de trabajo estables, trabajadores más viejos, y más patrones de

**Cuadro 3**  
**TRES SEGMENTOS DEL SIU Y LOS VALORES DE LAS VARIABLES DE SEGMENTACION**

	Voluntario o forzoso	Permanente o temporal
Segmento dinámico	Voluntario	Permanente
Segmento intermedio	Forzoso	Temporal
Segmento marginal	Forzoso	Permanente

microempresas o trabajadores por cuenta propia.

El segmento intermedio tiene trabajadores empleados de manera forzosa y temporal. El empleo es de fácil entrada y ocupa la primera etapa del ciclo de vida. Sin embargo, se espera que si los trabajadores intermedios, adquirieron capital humano, conseguirán posiciones semejantes en el sector formal. Dada esta descripción, esperamos encontrar bajos ingresos entre un grupo joven de trabajadores, laborando como empleados de microempresas o ayudantes familiares en condiciones de trabajo precarias.

El segmento marginal capta todo empleo forzoso y permanente, corresponde a la noción intuitiva del sector informal urbano. Sus miembros tienen bajos ingresos, y se espera encontrar números importantes de trabajadores por cuenta propia. Tales trabajadores no tienen el mencionado ciclo de vida laboral. Para ellos, el sector informal urbano es la única opción de empleo, y sus trabajos les ofrecen muy poca acumulación de capital humano muy bajas posibilidades de conseguir posiciones mejores.

## **B. Análisis empírico de la heterogeneidad**

La próxima tarea es encontrar variables en la Encuesta de Hogares, las cuales nos permitan escoger una muestra de trabajadores de cada segmento del sector informal urbano y anali-

zar sus características socioeconómicas. El cuadro 4 muestra las variables usadas<sup>8</sup>

El primer indicador del grado de eficacia de nuestra representación empírica del concepto de la heterogeneidad es la distribución de las posiciones ocupacionales entre los tres segmentos. Se puede comparar tal distribución con la del sector informal urbano general. Estos resultados se presentan en el cuadro 5.

La posición ocupacional del segmento dinámico cuyo peso tiene mayor desviación respecto a su peso dentro del sector informal urbano general, es el patrón o empleador de microempresa. Es decir, bajo los mencionados criterios empíricos, esta posición ocupacional resultó proporcionalmente más importante en el segmento dinámico, de acuerdo con lo que predice el concepto. Similarmente, el asalariado de la microempresa es el trabajador que, proporcionalmente, se desvía más de su peso en el sector informal urbano. También es consistente con las hipótesis nuestras. Finalmente, la muestra del segmento marginal se encuentra dominada por los trabajadores por cuenta propia. Proporcionalmente, esta posición pesa más en el segmento que en el sector informal urbano total.

Otra medida de la eficacia de la segmentación se encuentra al examinar las características socioeconómicas de los trabajadores de cada segmento a la luz de las mismas características del sector informal urbano. Para un resumen de estos datos, ver el cuadro 6.

<sup>8</sup> Para una discusión de los sesgos de la representación empírica escogida, ver el trabajo más amplio del autor (McEwan, 1994).

**Cuadro 4**  
**DESCRIPCION DE VARIABLES USADAS PARA SELECCIONAR A TRABAJADORES DE**  
**SEGMENTOS DEL SIU**

Segmento dinámico (voluntario y permanente)	Segmento intermedio (forzoso y temporal)	Segmento marginal (forzoso y permanente)
(1) El trabajador se retiró del trabajo anterior por motivo de bajos ingresos o para encontrar mejor utilización de sus "capacidades (29A);" Y	(1) El trabajador se retiró del trabajo anterior por motivo de cierre o dificultades de la "empresa o despido (29A);" Y	(1) El trabajador se retiró del trabajo anterior por motivo de cierre o dificultades de la "empresa o despido (29A);" Y
(2) El trabajador empezó a trabajar en SIU después de una "búsqueda de 3 meses o más (28A);"	(2) El trabajador empezó a trabajar en SIU después de una "búsqueda de 3 meses o más (28A);"	(2) El trabajador empezó a trabajar en SIU después de una búsqueda de 2 meses o menos
(3) El trabajador quiere trabajar más tiempo o está buscando otro "trabajo (24);" Y	(3) El trabajador quiere laborar más tiempo o está buscando otro otro trabajo (24); Y	(3) El trabajador no quiere trabajar más tiempo y no está buscando otro trabajo (24).
	(4) Motivos del trabajador para la búsqueda son bajos ingresos en trabajo actual o para encontrar mejor utilización de sus capacidades v"(25);" Y	(4) Motivos del trabajador por la búsqueda son bajos ingresos en actual trabajo o para encontrar mejor utilización de "sus capacidades (25);" Y
	(5) El trabajador empleado en actual trabajo por 3 años o más "(22A);"	(5) El trabajador empleado en actual trabajo por 2 años o "menos (22A);"
	o	o
	(1) El trabajador no tiene empleo "anterior (27A);" Y	(1) El trabajador no tiene empleo "anterior (27A);" Y
	(2) El trabajador quiere trabajar más tiempo o está buscando otro "trabajo (24);" Y	(2) El trabajador quiere trabajar más tiempo o está buscando otro "trabajo (24);" Y
	(3) Motivos del trabajador por la búsqueda son bajos ingresos en actual trabajo o para encontrar mejor utilización de "sus capacidades (25);" Y	(3) Motivos del trabajador por la búsqueda son bajos ingresos en actual trabajo o para encontrar mejor utilización de "sus capacidades (25);" Y
	(4) El trabajador empleado en actual trabajo por 2 años o menos (22A).	(4) El trabajador empleado en actual trabajo por 3 años o más (22A).

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, etapa 76, junio 1992. Las cifras en paréntesis corresponde al número de la pregunta en el formulario.



## Cuadro 5

DISTRIBUCION DE LAS POSICIONES OCUPACIONALES ENTRE TRABAJADORES DE LOS  
TRES SEGMENTOS DEL SIU Y ENTRE EL SIU GENERAL

	Segmento dinámico	Segmento intermedio	Segmento marginal	Sector Informal urbano general
Ayudante familiar	1,2 (-4)	3,6 (-1.6)	3,5 (-1.7)	5,2
Asalariado de microempresa	31,6 (0)	47,2 (+15.6)	22,2 (-9.4)	31,6
Servicio doméstico	11,6 (+2.0)	13,2 (+3.6)	4,2 (-5.4)	9,6
Cuenta propia no profesional	42,2 (-1.7)	33,8 (-10.1)	65,0 (+21.1)	43,9
Patrón o empleador de microempresa	13,4 (+3.7)	2,2 (-7.5)	5,1 (-4.6)	9,7
Porcentaje total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, etapa 76, junio 1992. Las cifras en paréntesis son la diferencia entre el peso de una posición ocupacional en el SIU general y en un segmento del SIU.

**Segmento dinámico.** Es probable que tales trabajadores sean hombres y relativamente más viejos. Primariamente son los jefes del hogar. Tienen poca educación, pero los niveles no son muy distintos a los del sector informal urbano general. Viven en estratos socioeconómicos relativamente más altos que otros miembros de otros segmentos. Sus ingresos son mejores y trabajan más horas semanalmente bajo condiciones más estables que las del trabajador típico del sector informal urbano.

**Segmento intermedio.** Este grupo es muy joven y es probable que no sean jefes de hogar. El 42 por ciento tiene educación secundaria parcial, lo que sugiere que muchos de-

jan de estudiar para conseguir empleo. Sus trabajos les proporcionan bajos ingresos y condiciones de trabajo muy inestables. Generalmente desempeñan el trabajo en locales fijos o en otras viviendas. Las horas trabajadas semanalmente están por debajo del promedio del sector informal urbano general.

**Segmento marginal.** Los trabajadores marginales son relativamente más viejos y son jefes de hogar. Tienen poca educación y viven en estratos bajos. Sin embargo, los niveles no son muy diferentes a los del sector informal urbano general. Sus trabajos ofrecen bajos ingresos y condiciones de trabajo relativamente inestables. Trabajan menos horas del promedio del sector informal urbano, y 25

**Cuadro 6**  
**CARACTERISTICAS DE TRABAJADORES Y TRABAJOS DE TRES SEGMENTOS DEL SIU**  
**Y DEL SIU GENERAL**

	Segmento dinámico	Segmento intermedio	Segmento marginal	Sector informal urbano general
a. Sexo				
Masculino	70	47	60	58
Femenino	30	53	40	42
b. Edad				
19 o menos	9	32	6	15
20 a 29	27	33	29	27
30 a 39	30	22	30	25
40 a 49	20	9	19	16
50 a 59	11	4	12	11
60 o más	4	1	3	6
c. Nivel educacional				
Ninguno	5	3	4	4
Primaria parcial	21	20	23	21
Primaria completa	26	19	25	25
Secundaria parcial	31	42	33	32
Secundaria completa	13	9	10	13
Universidad parcial	2	3	3	3
Universidad completa	2	4	3	3
d. Parentesco				
Jefe	60	18	52	43
Esposa o compañera	9	22	17	17
Hijos	15	45	24	26
Otros	16	16	7	15
e. Estrato socioeconómico				
Bajo-bajo	8	10	12	8
Bajo	32	35	35	31
Medio	42	46	44	45
Medio-medio	10	7	7	11
Medio-alto	5	2	1	4
Alto	2	1	1	2
f. Niveles de ingreso				
< 1 sueldo mínimo	35	75	63	53
1-2 sueldos mínimos	46	22	30	34
> 2 sueldos mínimos	18	3	8	13
g. Rama de actividad				
Agricultura, caza...	1	0	1	1
Minería	1	0	0	0
Ind. manufacturera	19	18	19	19
Electricidad, gas, agua	0	0	0	0
Construcción	3	7	14	7
Comercio...	36	30	31	36
Transporte...	7	4	4	6
Establecimientos	3	2	2	2
financieros...	30	39	31	29
Servicios				
h. Naturaleza del trabajo				
Permanente	89	45	65	74
Temporal	11	55	35	26
i. Lugar de trabajo				
En su vivienda	22	17	19	26
Otras viviendas	12	26	29	17
Kiosko-caseta	3	1	2	2
Vehículo	8	4	3	7
De puerta en puerta	5	4	7	4
Sitio al descubierto	12	9	18	11
en la calle	38	38	22	33
Local fijo				
j. Horas trabajadas promedio semanalmente	54,0	38,0	42,7	47,3

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, etapa 76, junio 1992.

por ciento desempeña sus labores en la calle o de puerta en puerta. Otro 29 por ciento trabaja en otras viviendas.

Vale la pena anotar que el papel de la educación como determinante del ingreso en el sector informal urbano no parece ser clave. Todos los miembros de los tres segmentos tienen bajos niveles de educación. A pesar de esto, sus ingresos varían. La cantidad y calidad de la experiencia laboral previa y otras variables sociodemográficas parecen jugar papeles más importantes.

#### IV. Conclusiones

A pesar del interés teórico de estudiar el sector informal urbano, la meta implícita o explícita de estudios así es mejorar la política laboral. Por eso, consideramos la política a la luz de la evidencia conceptual y empírica del sector informal urbano heterogéneo.

El segmento marginal exige medidas inmediatas de asistencia y subsidios sociales, ya que la pobreza es más intensa entre estos trabajadores. Son jefes de hogar, a diferencia

de los del segmento intermedio. Acompañando tales esfuerzos, se debe implementar programas de educación y capacitación laboral básica, preferiblemente en ramas de actividad distintas a las actuales.

Los del segmento intermedio, y especialmente los que están a punto de entrar en él, necesitan mejor acceso a la educación primaria y secundaria. Esta educación debe ser adecuada y de buena calidad. Los estudiantes que salen temprano de la secundaria no necesariamente están actuando en contra de sus propios intereses. Es posible que dos años de aprendizaje en una microempresa tengan una tasa de retorno más alta que los mismos dos años de estudio secundario de calidad regular.

Los miembros del segmento dinámico deben ser los receptores de la asistencia técnica, administrativa y financiera tan popular en los años recientes. Dado que ya tienen las provisiones más grandes de capital humano, físico, y financiero en el sector informal urbano, también tienen el mejor potencial de manejar empresas eficientes que sean capaces de fomentar la generación de empleo.

## Bibliografía

- Bulow, Jeremy I., y Lawrence H. Summers (1986), "A Theory of Dual Labor Markets with Application to Industrial Policy, Discrimination, and Keynesian Unemployment", *Journal of Labor Economics*, Vol. 4, No. 3, 376-414.
- Fields, Gary (1990), "Labour market modelling and the urban informal sector: theory and evidence", en *The Informal Sector Revisited*. París: OECD.
- House, William J. (1984), "Nairobi's informal sector: dynamic entrepreneurs or surplus labor?" *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 31, No. 2, 277-302.
- López Castaño, Hugo (1990), "Inestabilidad laboral y ciclo de vida en Colombia", *Coyuntura Económica*, Vol. 20, No. 1, 173-191.
- López Castaño, Hugo, Oliva Sierra, y Marta Luz Henao (1987), "Sector informal: entronque económico y desconexión jurídico política con la sociedad moderna", en *El Problema Laboral Colombiano: Informes de la Misión Chenery*. Santafé de Bogotá: Servicio Nacional de Aprendizaje, DNP, Contraloría General de la República.
- Mazumdar, Dipak (1976), "The urban informal sector", *World Development*, Vol. 4, No. 8, 655-679.
- Mazumdar, Dipak (1983), "Segmented labor markets in LDCs", *American Economic Review*, Vol. 73, No. 2, 254-259.
- McEwan, Patrick (1994), *Heterogeneity in the Urban Informal Sector: The Case of Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Instituto SER de Investigación.
- Portes, Alejandro, y Richard Schauffler (1993), "Competing perspectives on the Latin American informal sector", *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 1, 33-60.
- Stiglitz, Joseph (1976), "The efficiency wage hypothesis, surplus labor and the distribution of income in LDCs", *Oxford Economic Papers*, Vol. 28, No. 2, 185-207.
- Stiglitz, Joseph (1982), "Alternative theories of wage determination and unemployment", en *Theory and Experience of Economic Development*. New York: Allen and Unwin.
- Tokman, Victor E. (1990), "The informal sector in Latin America: fifteen years later", en *The Informal Sector Revisited*. París: OECD.



# GANADORES DE LOS PREMIOS ALEJANDRO ANGEL ESCOBAR 1995

## PREMIO DE LA PAZ

MONS. ISAIAS DUARTE CANCINO

### CIENCIAS EXACTAS, FISICAS Y NATURALES

ANGELA RESTREPO MORENO, por su trabajo INVESTIGACION SOBRE LA PARACOCCIDIOIDOMICOSIS

### CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

MYRIAM JIMENO, ISMAEL ROLDAN Y SU EQUIPO, por su trabajo ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE COMPORTAMIENTOS ASOCIADOS A LA VIOLENCIA

### MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

GERMAN I. ANDRADE Y EQUIPO DE LA FUNDACION NATURA, por su trabajo PROMOCION DE LA CIENCIA DE LA CONSERVACION Y LA GESTION SOCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS AREAS PROTEGIDAS DE COLOMBIA

### SOLIDARIDAD

COOPERATIVA INTEGRAL DE PRODUCCION Y TRABAJO ASOCIADO,  
RECUPERAR, de Itagüí, Antioquia

CENTRO DE ATENCION INTEGRAL A VIUDAS Y HUERFANOS VICTIMAS DE LA VIOLENCIA,  
COMPARTIR, de Apartadó, Antioquia

Cada uno de los premiados recibirá \$35.000.000, medalla de plata y diploma

### MENCIONES DE EXCELENCIA EN CIENCIAS EXACTAS, FISICAS Y NATURALES

A NUBIA MUÑOZ Y LUIS ALBERTO TAFUR por su trabajo ESTUDIOS ETIOLOGICOS SOBRE EL CANCER DEL CUELLO UTERINO EN CALI Y EN ESPAÑA

A JOSE FERNANDO ESCOBAR por su OBRA CIENTIFICA EN MATEMATICAS

### MENCION DE EXCELENCIA EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

A LUCERO ZAMUDIO, NORMA RUBIANO Y LUCY WARTENBERG por su trabajo EL ABORTO EN COLOMBIA: CARACTERISTICAS DEMOGRAFICAS Y SOCIOANTROPOLOGICAS

### MENCIONES DE HONOR EN SOLIDARIDAD

CORPORACION ACCION POR BOGOTA, ACTUAR BOGOTA

FUNDACION CENTRO DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS EN DESARROLLO,  
CIMDER, de Cali



## FUNDACION ALEJANDRO ANGEL ESCOBAR

Carrera 7a. No. 71-52 Of. 406 • Teléfonos: 312 0150 - 312 0151

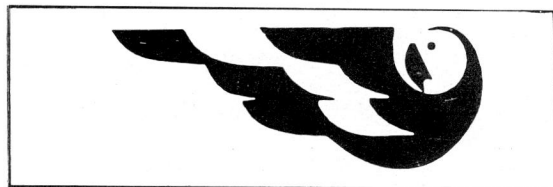
Fax: 312 0152 • A.A. 250097 • Santafé de Bogotá, D.C.

# 40 AÑOS

FUNDACION  
ALEJANDRO  
ANGEL  
ESCOBAR



# Adpostal



*Llegamos a todo el mundo !*

**CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR  
A COLOMBIA Y AL MUNDO**

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS

VENTA DE PRODUCTOS POR CORREO

SERVICIO DE CORREO NORMAL

CORREO INTERNACIONAL

CORREO PROMOCIONAL

CORREO CERTIFICADO

RESPUESTA PAGADA

POST EXPRESS

ENCOMIENDAS

FILATELIA

CORRA

FAX

LE ATENDEMOS EN LOS TELEFONOS

243 8851 - 341 0304 - 341 5534

980015503

FAX 283 3345

Felicitaciones  
**FEDESARROLLO**  
**25 años**  
trabajando por  
el progreso del país



**BANCO**  
**GANADERO**  
**SERVICIO TOTAL**



## **INDICADORES SOCIALES**

**Mercado laboral**  
**Sindicalización y huelgas**  
**Gasto social**  
**Educación**

**Efectos económicos y  
sociales de la legislación  
laboral**

Eduardo Lora  
Marta Luz Henao

**Pobreza, desigualdad y  
desarrollo humano en  
América Latina**

Juan Luis Londoño  
de la Cuesta

**Salario mínimo y pobreza:  
un análisis de corte  
transversal para países en  
desarrollo**

Nora Lustig  
Darryl McLeod

**Heterogeneidad en el  
sector informal urbano de  
Colombia**

Patrick J. McEwan