



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### EL EMPLEO Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO EN COLOMBIA

Elaboraron: Sandra González P, Fanny Parada, Armando Arias Pulido, Edgar Gerlein S. Miguel A. Ramos, Gilton Sánchez C.  
Fecha: 31 de julio de 2008  
D:\Edgar\Archivos 2008\88113-059 ESTUDIOS E INVESTIGACIONES\1-059-05 Análisis sectoriales y de política\Metodología medición empleo\Documento\Versión Empleo 4.doc  
Revisión # 1: Armando Arias Pulido  
Profesional Especializado grado 4  
Fecha de la revisión: 13 de julio de 2008  
Revisión #2: Jorge A. Jiménez R. - Mabel Forero  
Fecha de la revisión: 17 de julio de 2008

### TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. JUSTIFICACIÓN	3
2. EMPLEO Y ACTIVIDAD ECONOMICA	5
2.1 El comportamiento económico 2002-2007	6
2.2 El Producto Interno Bruto por ramas de actividad económica	7
3. EL MERCADO DE TRABAJO EN COLOMBIA	11
3.1 Evolución y estructura	11
3.1.1 Estadísticas poblacionales	11
3.1.2 Estadísticas laborales	12
3.1.2.1 Población en Edad de Trabajar (PET)	12
3.1.2.2 La Población Económicamente Activa (PEA)	13
3.1.2.3 La Tasa General de Participación (TGP)	14
3.1.2.4 Ocupación	14
3.1.2.5 Desocupación	16
3.1.2.6 Subempleo	16
3.1.2.7 Equidad y géneros	20
3.2 Empleo formal e informal	23
3.2.1 Empleo por años de escolaridad, ingresos y nivel educativo	25
3.2.2 Empleo según posición ocupacional	27
3.2.3 Empleo según actividad económica	28
3.2.4 Empleo y afiliación a la seguridad social	28
3.3 Empleo y crecimiento económico	29
4. LA POLÍTICA ESTATAL PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO	36
4.1 Plan Nacional de Desarrollo	36
4.2 Programa Visión Colombia 2019	39
4.3 Ley 789 de 2002 – Reforma laboral	40
4.3.1 Origen y mecanismos de implementación	40
4.3.2 Resultados	41
4.4 Proyecto de ley de creación del Instituto Nacional de Estadística	44



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

4.5 Fusión de los Ministerios de Trabajo y de Salud_____	45
5. LA MEDICIÓN DEL EMPLEO_____	47
5.1 La Encuesta Continua de Hogares _____	47
5.2 La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)_____	47
5.2.1 Descripción Detallada de los Cambios Realizados con la GEIH__	50
5.2.2 Análisis a las Modificaciones Introducidas en la Encuesta GEIH__	54
CONCLUSIONES_____	58
Glosario_____	62
Bibliografía_____	67
Anexo_____	69



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### INTRODUCCIÓN

El convenio firmado por la Contraloría General de la República (CGR) y la Embajada Real de los Países Bajos para realizar agendas ciudadanas conducentes a la identificación de problemas que afectan directamente a la comunidad, se dirige en esta ocasión a abordar el tema del desempleo y los problemas de su medición.

El presente documento es producto del trabajo transversal realizado entre las Contralorías Delegadas de Economía y Finanzas, la del Sector Social y la de Gestión Pública, y se tomará como base, para elaborar el resumen ejecutivo que se llevará a la mesa de discusiones.

Aunque el propósito central es la descripción de la situación del mercado laboral colombiano, y el análisis de su evolución desde 2002, con énfasis en la calidad del empleo, también se aborda el tópico de los cambios introducidos en el formulario de la encuesta de hogares y los mecanismos para la obtención de las cifras por parte del Departamento Administrativo de Estadística (DANE), por haberse generado una gran controversia desde los cambios producidos en la misma en el año 2006.

Como trasfondo de la evolución del mercado laboral se incluye un examen de las políticas estatales para su promoción, en especial la reforma laboral de 2002, que produjo profundos efectos en la estructura de contratación de trabajadores, y la fusión de los ministerios de salud y trabajo, que no ha producido un efecto visible en el tema laboral.

### 1. JUSTIFICACIÓN

Según el informe del Latinobarómetro de noviembre de 2007<sup>1</sup> las “economías de América Latina y el Caribe atraviesan por un período sumamente favorable, enmarcado en el extraordinario desempeño de la economía mundial y caracterizado por un crecimiento sólido y muy difundido. En este contexto, casi todos los países de la región han registrado una sostenida expansión desde el año 2003. Entre el 2003 y el 2007, la región de América Latina y el Caribe muestra un crecimiento promedio anual de 4,7%, el cual se refleja en un incremento del PIB per capita de 3,3% promedio anual. En este contexto, el cuatrenio 2003-2006, puede calificarse como el de mejor desempeño económico y social de América Latina de los últimos 25 años”.

De acuerdo con la misma encuesta, a la pregunta de cuál es el problema más importante en América Latina, las respuestas señalan al desempleo y la delincuencia, con 18% y 17% respectivamente. En Colombia el desempleo registró un 22%, ubicándose cuatro puntos porcentuales por encima del promedio de la región, como principal problema y en distintos estamentos académicos e investigativos se argumenta la incursión de diversas modalidades de contratación, lo cual conlleva a la precarización del trabajo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

<sup>2</sup> Ibid.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

En el país los indicadores del mercado laboral muestran también una mejoría, a excepción del subempleo. En especial la tasa de desempleo nacional, que se redujo en tres puntos porcentuales y pasó de 14,1% en diciembre de 2003 a 11,1% en diciembre de 2007<sup>3</sup>, debido a factores externos (aumento de la demanda externa, mejora significativa de los términos de intercambio, recuperación del crecimiento en los Estados Unidos, política de bajas tasas de interés en los Estados Unidos, aumento del precio de los productos básicos) y a factores internos como el aumento del consumo y de la inversión. En el cuatrienio se ha vivido un proceso de reevaluación que las empresas seguramente han aprovechado para importar materias primas y bienes de capital, sin embargo, no se han logrado aún las tasas de desocupación de un dígito, que se conocieron en la década de los 90.

Las cifras del DANE señalan que en diciembre de 2007 más de 2,3 millones de personas económicamente activas estaban desempleadas en el país. La informalidad medida en las trece ciudades<sup>4</sup> y áreas metropolitanas, en el trimestre de abril a junio de cada año, pasó de 60.6% en 2003 al 56,6% en 2007, mientras el subempleo que a nivel nacional registraba una tasa en el 2003 de 32,7%, subió al 35% en 2007.

La composición del subempleo muestra que de los 7,2 millones de personas que se encontraban subempleadas, en el segundo trimestre del 2007 a nivel nacional, 6,3 millones estaban en situación de empleo inadecuado por ingresos, 2,2 millones eran subempleados por insuficiencia de horas y 3,7 millones tenían empleo inadecuado por competencias.

Las altas cifras de informalidad, subempleo y desempleo representan un desperdicio para la sociedad sobre todo para el sector más joven, que desaprovecha su potencial productivo y su capacidad para impulsar el crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida de la población.

A finales de 2006 se generó un debate nacional, referido a la veracidad de las cifras del mercado laboral recolectadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); En buena medida esta confrontación se origina en los cambios de metodologías sucedidos desde el 2001 cuando se pasó de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) a la Encuesta Continua de Hogares (ECH), para que luego, en el segundo semestre del 2006 se introdujera la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

La polémica se centró en la falta de consistencia de las cifras suministradas por el DANE, que son puestas en tela de juicio por la academia, gremios, los expertos económicos, el Gobierno Nacional y hasta algunos exfuncionarios de la entidad.

La situación tiende a complicarse porque no sólo se cuestiona la calidad de la información, sino también las restricciones que la entidad tiene para el acceso a la misma, aduciendo consideraciones como el derecho a la intimidad de las personas, a pesar de que esta

---

<sup>3</sup> DANE

<sup>4</sup> Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

información se maneja agregadamente y es considerada como un valor de suma importancia para la sociedad.

Gran parte de este desbarajuste de las estadísticas nacionales tiene su causa en el cambio de metodología adelantado por el DANE en julio de 2006, para la medición de algunas variables macroeconómicas, entre ellas el empleo. De la Encuesta Continua de Hogares se pasó a la Gran Encuesta Integrada de Hogares, sin haber establecido un periodo de transición que permitiera, por un lado, comparar los resultados de las dos encuestas y, por otro, interpretar los cambios efectuados en cada una de ellas y armonizarlos.

En respuesta a estas críticas, el actual director de la entidad, Héctor Maldonado Gómez, sostiene que el DANE ha estado en contacto con los organismos internacionales y que las metodologías que aplica no son inventadas, sino universales y acordadas por organizaciones internacionales.

El año pasado se presentó en el Senado el proyecto de ley 132 de 2007, el cual pretendía que el DANE se transforme en el Instituto Nacional de Estadística, quedando como establecimiento público del orden nacional, funcionalmente descentralizado, con personería jurídica propia, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, encargado de las estadísticas y censos oficiales de la Nación, que estaría vinculado al Ministerio de Hacienda.

Dentro de la exposición de motivos para la transformación, se destaca la crisis de confiabilidad en las cifras que emite el organismo, insinuándose deficiencias técnicas, instrumentales y políticas en el proceso de investigación, recolección y procesamiento de la información estadística, que se reafirman por la falta de independencia con el ejecutivo. El nuevo Instituto deberá tener total independencia, objetividad y exactitud en la recolección y procesamiento de información; diferenciándose de los sectores del gobierno que formulan y aplican las políticas, con imparcialidad, y evitando la manipulación de los datos con fines políticos.

La calidad del empleo es importante para la Contraloría General de la República, en el entendido que los ingresos adecuados a las capacidades y preparación de las personas, mejoren sus condiciones de vida traduciéndose esto en una sociedad más equitativa. En el art. 267 de la Constitución Nacional entre otras cosas se le asigna a la entidad la vigilancia de la gestión fiscal del estado que incluye un control a los resultados de esta gestión.

## 2. EMPLEO Y ACTIVIDAD ECONÓMICA

Para la CGR, es de gran importancia observar el comportamiento de la actividad económica toda vez que ella determina, en lo fundamental, el nivel y la composición sectorial del empleo. Analizar y evaluar el comportamiento del mercado laboral y sus indicadores sin la actividad económica es una lectura parcial del fenómeno.

En este orden de ideas, en este aparte, la CGR presenta una lectura sencilla del comportamiento económico de tal manera que junto a la de los indicadores de empleo se comprenda y tenga una visión integral del mercado laboral en Colombia.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### 2.1 El comportamiento económico 2002-2007.

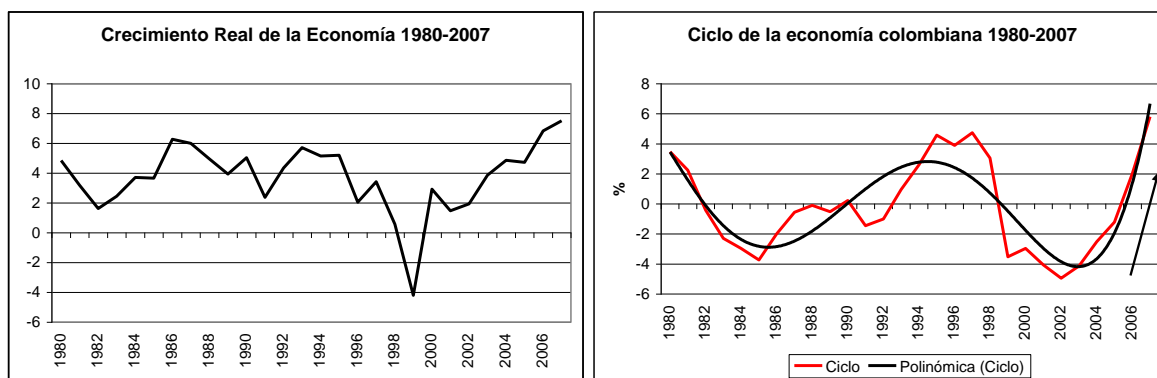
Lo primero que hay que señalar es que durante el periodo 2002-2007 el crecimiento promedio de la economía es uno de los mayores de la historia. El año 2007 presentó un crecimiento real de 7,5% únicamente superado por el de 1978 cuando alcanzo un valor cercano al 9,1%.

Tabla 1.

Crecimiento económico promedio	
1950-1960	4.3%
1960-1970	5.1%
1970-1980	6.1%
1980-1990	4.2%
1990-2000	3.0%
2000-2007	4.3%
2002-2007	5.0%

En segundo lugar, la CGR considera necesario resaltar el hecho de que el periodo 2002-2007 corresponde a la curva de la parte ascendente del ciclo económico colombiano. De igual manera, decir que corresponde a una de las fases más largas de crecimiento sostenido de la economía.

Gráfico 1. Crecimiento y ciclo económico 1980-2007



### 2.2. El Producto Interno Bruto por ramas de actividad económica

El PIB colombiano durante el periodo 2002-2007 aumentó en un 34% al pasar de \$206 billones en 2002 a \$275 billones en 2007. Esto quiere decir que en los últimos cinco años el PIB colombiano aumentó en \$69 billones; los cuales se encuentran distribuidos a nivel sectorial de la siguiente manera:



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- 5,5% en el sector agropecuario;
- 1,2% en el sector de Explotaciones de Minas y Canteras;
- 20,0% en la industria manufacturera;
- 1,7% en el sector de Electricidad, Gas y Agua Potable;
- 11,9% en el sector de la Construcción;
- 19,9% en Comercio, Reparaciones, Restaurantes y Hoteles;
- 9,4% en el sector del Transporte, Almacenamiento y Comunicación;
- 18,6% en los Establecimientos Financieros, Seguros, inmuebles y Servicios de las empresas; y,
- 11,7% en los Servicios Sociales, Comunales y Personales.

**Tabla 2. Participación Sectorial en el Crecimiento Económico**

Ramas de actividad	Millones de Pesos de 2000		2002-2007	
	2002	2007	Incremento	Participación
AGROPECUARIO, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	19,990,530	23,268,755	3,278,225	5.5%
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	11,562,655	12,299,814	737,159	1.2%
INDUSTRIA MANUFACTURERA	28,782,667	40,816,806	12,034,139	20.0%
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	6,506,590	7,543,229	1,036,639	1.7%
CONSTRUCCIÓN	7,652,528	14,801,060	7,148,532	11.9%
COMERCIO, REPARACIÓN, RESTAURANTES Y HOTELES	26,309,798	38,254,641	11,944,843	19.9%
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIÓN	12,917,574	18,568,989	5,651,415	9.4%
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, INMUEBLES Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	36,272,817	47,461,005	11,188,188	18.6%
SERVICIOS SOCIALES, COMUNALES Y PERSONALES	40,314,564	47,358,073	7,043,509	11.7%
Subtotal Valor agregado	190,309,723	250,372,373	60,062,650	100.0%
Total impuestos	15,281,558	25,018,458	9,736,900	16.2%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	205,591,281	275,390,831	69,799,550	116.2%

Como se puede observar, existe un conjunto de sectores que contribuyen de manera significativa al crecimiento de la economía donde existen relaciones laborales extremadamente flexibles como es el caso de la Agricultura (5,5%); la Construcción (11,9%); el Comercio, Restaurantes y Hoteles (19,9%) y los Servicios Sociales, Comunales y Personales (11,7%). Es decir, que cerca de un 49% del crecimiento económico colombiano se genera en sectores donde la institucionalidad laboral es informal y/o donde el marco contractual es demasiado flexible.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

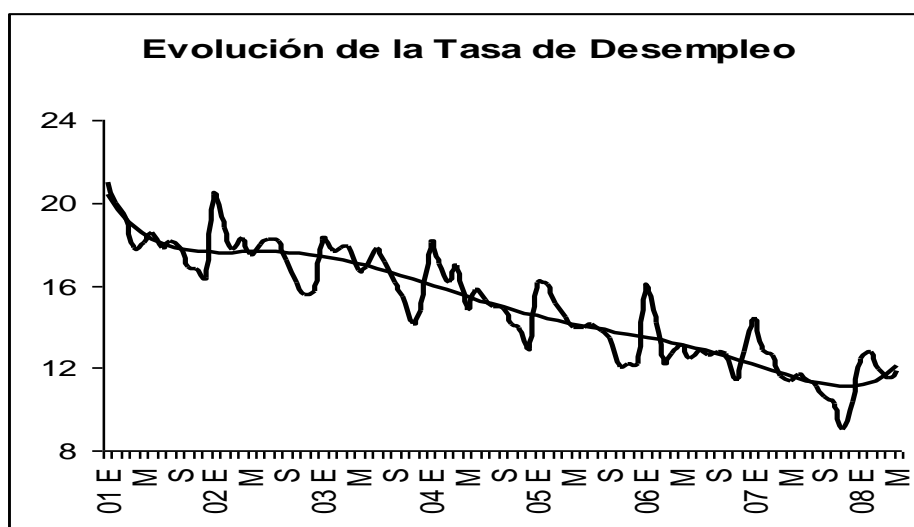
## DOCUMENTO OFICIAL

En este contexto, la CGR encuentra que durante el periodo 2002-2006 a nivel urbano se generaron cerca de 1'071.323 nuevos empleos de los cuales el 13% se produce en la Industria; el 1% en Electricidad, Gas y Agua; el 12% en la Construcción; el 20% en el Comercio; el 18% en el Transporte; el 14% en los Servicios Financieros; el 6% en los Servicios del Gobierno; el 15% en los Servicios Comunales; y el restante 1% en el resto. Este resultado se encuentra acorde con los sectores económicos que explican el comportamiento de la economía durante el periodo.

Esta situación le permite llamar la atención a la CGR en dos elementos que quiere dejar para la discusión:

1. El crecimiento del empleo se relaciona estrechamente con las actividades económicas que más explican la evolución del Producto Interno Bruto. En el periodo bajo estudios, estos se relacionan con los sectores donde existe mayor flexibilidad y temporalidad; y,
2. Los sectores económicos con un fuerte componente de mano de obra generan un alto impacto, no sólo en el nivel del empleo, sino también en los cambios en la distribución del ingreso<sup>5</sup> (Gráfico 2 y 3). El empleo redistribuye riqueza; claro esta, con una temporalidad diferente. Por ello, la CGR no desconoce que la reducción de la tasa del desempleo que se ha dado en los últimos años ha tenido un impacto en la distribución del ingreso vía el crecimiento de aquellos sectores con un fuerte componente en el uso de mano de obra.

**Gráfico 2 y 3 Evolución de la Tasa de Desempleo y del Gini de Ingresos per per**



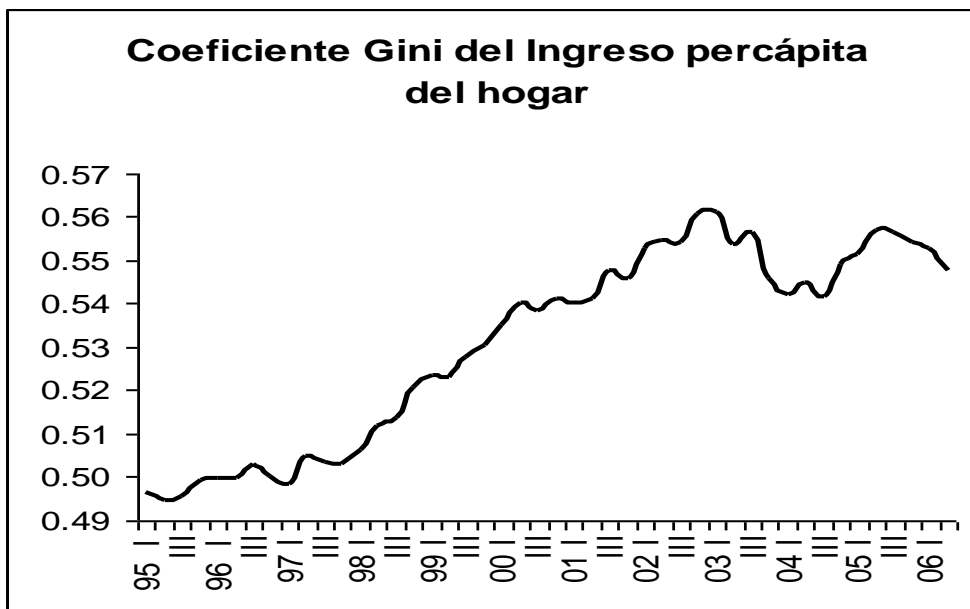
<sup>5</sup> La redistribución del ingreso se mide a partir del coeficiente de Gini, el cual oscila en un intervalo que va entre cero (0) distribución equitativa y uno (1) distribución desigual. En otras palabras, cuando el indicador más se acerca a la unidad más inequitativa es la distribución del ingreso.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL



Este conjunto de hechos, como se corroborara en la lectura de las estadísticas de empleo, más adelante en este documento, lleva a la CGR a realizar unas recomendaciones de política en lo que respecta al control del mercado laboral:

1. Las condiciones de precariedad laboral se generan allí donde existe una baja institucionalidad; donde los entes de regulación no existen o se encuentran completamente capturados; por tal razón, la intervención pública (vía regulación y control) es básica para eliminar tal situación;
2. El gobierno nacional, pero principalmente los gobiernos subnacionales tienen una gran responsabilidad en el seguimiento del cumplimiento normativo respecto a las condiciones de trabajo así como los pactos contractuales; más aún cuando se trata de mercados supremamente flexibles, que generan cierto impacto en la distribución del ingreso;
3. El gobierno nacional y los gobiernos subnacionales están supremamente interesados en mejorar el bienestar social de los trabajadores y sus familias, tal y como se manifiesta en los respectivos Planes de Desarrollo. Por tal razón, deben de existir políticas públicas, nacionales y subnacionales, que amplíen el espectro de posibilidades en la generación de nuevas y mejores oportunidades para sus conciudadanos y entre ellas están: una mayor cobertura y una mejor calidad en lo que respecta a la educación y la salud pública.
4. Educación y Salud de calidad para todos los conciudadanos debería ser la principal consigna de los hacedores de política pública; pues ello genera oportunidades de empleo de calidad y crecimiento económico.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### 3. EL MERCADO DE TRABAJO EN COLOMBIA

#### 3.1 Evolución y estructura

Con base en la información publicada por el DANE se ha preparado un análisis de la evolución y estructura del mercado laboral en Colombia en el período 2001-2008, lapso en que se utilizaron dos tipos de sondeos: la Encuesta Continua de Hogares (2001-2006 junio) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (a partir de julio de 2006).

Las proyecciones poblacionales, y por lo tanto los indicadores basados en ellas, son realizadas por el DANE a partir del Censo de Población de 1993, pues resultaría inadecuado realizar un ajuste repentino con base en el último censo (2003) que impediría mantener una secuencia histórica lógica.

Los resultados del último censo mostraron que las estimaciones de población con que se venían trabajando las cifras producidas por el DANE estaban muy alejadas de la situación real, con una sobreestimación de 3,4 millones de personas.

Las estadísticas referentes al mercado de trabajo provienen de las encuestas a hogares que realiza el DANE. La extrapolación para el cálculo de valores absolutos se lleva a cabo con base en las cifras proyectadas de población a partir del censo 1993.

##### 3.1.1 Estadísticas poblacionales

Entre 2001 y 2008 descendió el ritmo de crecimiento anual de la población del país que pasó de 1.69% al final del 2001 a 1.47% en diciembre de 2007, lo que significó un salto de 42.034.652 a 46.276.945 de habitantes<sup>6</sup>.

Las tasas de crecimiento muestran un descenso significativo respecto a la situación en las últimas décadas del siglo XX cuando la población crecía a tasas superiores al dos por ciento. Se espera para los próximos años un afianzamiento en esta tendencia, si se tiene en cuenta que existe mayor conciencia sobre planificación familiar, la vinculación de la mujer al mercado laboral, y la ampliación de la edad en que se contrae matrimonio.

Es importante mencionar, sin embargo, la falta de consistencia que se presenta respecto a estas cifras poblacionales. En efecto, el Censo 2005 evidenció una población total de 41.468.384 habitantes, frente a 44.889.005 de las proyecciones del DANE a ese año, es decir una diferencia de 3.420.621 personas, que en términos porcentuales representa un 8% por debajo de lo proyectado. El ajuste de esa diferencia implicará una aceleración en el descenso de la tasa de crecimiento poblacional en los próximos años, como se comienza a evidenciar en la siguiente tabla:

---

<sup>6</sup> Cifras estimadas por el DANE con base en proyecciones del Censo de 1993



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

**TABLA 3 Crecimiento de la Población en Colombia**

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (abril)
Población	42.034.652	42.746.218	43.462.909	44.186.913	44.889.005	45.605.639	46.276.945	46.485.415
Crecim. %		1,69	1,68	1,67	1,59	1,60	1,47	0,45

Fuente: DANE. Datos mensualizados a corte diciembre

En 2007 el crecimiento es el más bajo de toda la serie, y en el 2008 seguramente será aún menor.

La composición de la población por edades, muestra una tendencia creciente al envejecimiento, que en el largo plazo puede afianzarse, dadas las evidencias de una menor tasa de crecimiento poblacional.

**TABLA 4 Distribución de la población por edades**

Edades	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
0-14	32,84%	32,40%	31,94%	31,48%	31,01%	30,55%	30,07%	29,56%
15-64	61,32%	61,65%	62,00%	62,36%	62,73%	63,18%	63,60%	64,00%
65 y más	5,85%	5,95%	6,06%	6,16%	6,25%	6,27%	6,34%	6,44%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: DANE. Datos mensualizados a corte diciembre

El porcentaje de personas en edad productiva va en ascenso, lo mismo que el de la población de la tercera edad, mientras que la infancia ha perdido terreno rápidamente, con una disminución de 3,28 puntos en el período en estudio. Se espera en poco tiempo una gran presión sobre el sistema de pensiones pues su sostenibilidad se hará cada vez más difícil porque la población en edad de jubilación se ha venido incrementando mientras que el crecimiento poblacional ha ido disminuyendo<sup>7</sup>.

La distribución entre mujeres y hombres en el breve período examinado alcanza a reflejar una estabilidad en la distribución, con preponderancia de la mujer dentro del total de población.

**TABLA 5 Distribución de la población por sexo**

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hombres	49,35%	49,35%	49,35%	49,36%	49,36%	49,36%	49,36%	49,36%
Mujeres	50,65%	50,65%	50,65%	50,64%	50,64%	50,64%	50,64%	50,64%

Fuente: DANE. Datos mensualizados a corte diciembre

<sup>7</sup> Para el caso de sistema de prima media con prestación definida.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### 3.1.2 Estadísticas laborales

#### 3.1.2.1 Población en Edad de Trabajar (PET)

Conforme a la evolución que presenta la estructura poblacional por edades, el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar es notoriamente creciente, pasando de 31.684.000 personas en el 2001 a 36.061.000 en abril de 2008, incrementándose su participación en el total de 75.1% a 77.5% en esos siete años.

**Tabla 6 Población en Edad de Trabajar**

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Abril)
Población en edad de trabajar (Miles de personas)	31.684	32.377	33.075	33.782	34.478	35.181	35.850	36.061
% población en edad de trabajar	75,4	75,7	76,1	76,5	76,8	77,1	77,5	77,6

Fuente: DANE. Datos mensualizados a corte diciembre

El anunciado ajuste a la definición en julio de 2006 que reduciría en la zona urbana de doce a diez años la edad para pertenecer a este grupo, no se ha efectuado oficialmente sino que por ahora se está teniendo en cuenta en el levantamiento de la información pero sin involucrarlo en las estadísticas, por ello no se produce un salto en la PET en dicho año. No obstante, el crecimiento de la población en edad de trabajar sucedido en el período representó en términos absolutos un incremento de 4.377.000 personas que van a ejercer una gran presión sobre el mercado laboral en caso de que no se vinculen a alternativas como el estudio, actividades por cuenta propia, desplazamiento al exterior, etc.

#### 3.1.2.2 La Población Económicamente Activa (PEA)

Pertencen a este rubro las personas en edad de trabajar que laboran o están buscando empleo.

Las cifras absolutas presentadas por el DANE muestran un comportamiento volátil durante el período, como se observa en la siguiente tabla:

**TABLA 7 Población Económicamente Activa**

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Abril)
PEA (Miles personas)	20.080	19.995	20.669	20.161	20.957	19.956	20.544	21.294
Variación Absoluta		-85	674	-508	796	-1.001	587	755

Fuente: DANE. Datos mensualizados a corte diciembre

A diciembre de 2002 la PEA descendió ligeramente; mientras que al año siguiente registró un fuerte incremento de 674.000 personas; luego cayó en 508.000; a continuación nuevamente se disparó hasta 796.000 y a finales de 2006, cuando estaba en ejecución la



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

nueva encuesta, bajó en más de un millón de personas. En el 2007 creció en 587.000 personas, y en el transcurso de enero a abril de 2008 presentó un alza de 755.000.

Aquí es muy importante reseñar que estos sobresaltos son considerados por el DANE como normales porque el intervalo de confianza permite variaciones de estas magnitudes, es decir que son errores de muestra normales. Esta afirmación se aplica a todos los indicadores relacionados con empleo, desempleo y subempleo, que, como se verá en cada momento, presentan altibajos continuos.

### 3.1.2.3 La Tasa General de Participación (TGP)

Entendida como la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar, refleja la presión de ésta última sobre el mercado laboral, entre más alta sea esta relación mayor será la cantidad de individuos en edad de trabajar que quieren o que ya están trabajando.

Hasta marzo de 2006 la TGP venía en descenso, al pasar de 63.0% a 59.7%, pero en 2007 se produjo una estrepitosa caída perdiendo más de tres puntos por el efecto combinado del descenso en la PEA (descenso del 3.0%) y del incremento en la PET (subida del 2%), ésta variación significó en ese momento un importante alivio en la presión sobre puestos de trabajo.

Los resultados en 2008 muestran un nuevo incremento de 1.1 puntos en la TGP, ubicándose en el 58.0%.

### 3.1.2.4 Ocupación

En este concepto se incluyen a las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones: ejercieron una actividad en la producción de bienes y servicios de por lo menos una hora remunerada a la semana, los trabajadores familiares sin remuneración que laboraron por lo menos una hora a la semana, y las que no trabajaron en la semana de referencia pero tenían un empleo o trabajo (estaban vinculadas a un proceso de producción cualquiera), además a los policías bachilleres y guardas penitenciarios bachilleres que regresan en las noches a sus hogares.

Como puede apreciarse, algunos de los conceptos involucrados son, al menos, discutibles y algunas cifras controvertibles. No obstante, el DANE ha insistido en que estas definiciones provienen de parámetros establecidos por la OIT que, buscan estandarizar el tratamiento de las cifras a nivel mundial.

El comportamiento de los ocupados presentó muchos sobresaltos, como se ve en la tabla a continuación:



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### TABLA 8 Ocupación

(cifras en miles de habitantes)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Abril)
Ocupados	17.363	16.878	18.119	17.712	18.786	17.605	18.504	18.954
Variación Absoluta		-485	1.241	-408	1.074	-1.181	900	664

Fuente: DANE. Datos mensualizados.

Entre los años 2001 y 2007 se denotan continuos altibajos en el número de ocupados; las variaciones más drásticas acontecen en el período 2005-2007. A diciembre de 2005, Colombia experimentó un incremento de más de un millón de trabajadores con respecto al año anterior; en 2006, para el mismo mes se produjo una caída en la ocupación de 1.181.000 empleos, los cuales al año siguiente se recuperaron con un incremento de 900.000 empleos.

La tasa de ocupación, que es la relación porcentual entre la Población Ocupada (OC) y el número de personas que integran la Población en Edad de Trabajar, sufrió las mismas abruptas variaciones como se ve en la tabla siguiente:

### TABLA 9 Tasa de Ocupación

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Abril)
Tasa de Ocupación	54,8%	52,1%	54,8%	52,4%	54,5%	50,0%	51,6%	52,6%

Fuente: DANE. Datos mensualizados.

#### 3.1.2.5 Desocupación

El DANE cataloga como Desocupados a las personas de más de 10 años en el sector rural y más de 12 años en el sector urbano que, durante el período de referencia estuvieron en forma simultánea en las siguientes condiciones:

##### Abierto

- 1) “Sin empleo”, es decir, que no tenían un empleo asalariado o un trabajo independiente ni se desempeñaron como trabajador familiar sin remuneración.
- 2) “En busca de empleo”, o sea que habían tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o independiente, en las últimas 4 semanas.
- 3) Estaban disponibles para empezar a trabajar.

##### Oculto

1. “Sin empleo”



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

2. “No han buscado trabajo en las últimas cuatro semanas, pero si durante los últimos doce meses”
3. La razón de no búsqueda de empleo es "desaliento", es decir personas que no buscaron trabajo en las últimas 4 semanas, por que no creen posible encontrarlo.
4. Estaban disponibles para empezar a trabajar.

Las cifras de desocupación muestran una situación de mejoramiento casi continuo durante el período 2001-2007. En ese último año, el número de desocupados es inferior en más de un millón, con respecto al 2002 (ver tabla).

**TABLA 10 Desocupación**

(Miles de personas)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Abril)
Desocupados	2.717	3.117	2.550	2.449	2.171	2.352	2.039	2.341
Variación Absoluta		400	-567	-101	-278	180	-312	91
Tasa de desempleo	13,5%	15,6%	12,3%	12,1%	10,4%	11,8%	9,9%	11,0%

Fuente: DANE. Datos mensualizados.

Con corte a abril de 2008 los desempleados se han incrementado en 91.000, bajo un escenario en el que las perspectivas económicas no son tan positivas.

La tasa de desempleo ha logrado reducirse, de niveles superiores al 20% al comienzo del siglo, a un promedio del 11% en los últimos cuatro años. En este punto es bueno aclarar que se entiende por Tasa de Desempleo la relación porcentual entre el número de personas que buscan trabajo (desocupados), y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA). Si alguien ha dejado de buscar trabajo durante largo tiempo por cualquier razón, no se considera desocupado.

Preocupante, sí, el aumento continuo que se viene presentando en la tasa de desempleo oculto, es decir de las personas que ya no buscan empleo porque no consideran posible encontrarlo.

**TABLA 11 Distribución del desempleo**

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Abril)
Abiertos	93,1%	91,5%	92,2%	92,2%	91,3%	89,1%	88,9%	92,1%
Ocultos	6,9%	8,5%	7,8%	7,8%	8,7%	10,9%	11,1%	7,9%

Fuente: DANE

### 3.1.2.6 Subempleo

El mercado laboral colombiano muestra altas tasas de subempleo desde hace años, a pesar de que el desempleo ha disminuido. El comportamiento deseable y lógico sería que ante el favorable desempeño económico y la disminución de la tasa de desempleo, el subempleo también disminuyera, lo que no ha sucedido.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

El concepto de Subempleo tiene que ver con la calidad del empleo de quienes están ocupados. La población subempleada está constituida por todas las personas cuya ocupación es inadecuada cualitativa y cuantitativamente, respecto a determinadas normas u otra ocupación posible, como: nivel de ingreso, aprovechamiento inadecuado de las calificaciones, utilización deficiente de las capacidades, utilización y número de horas trabajadas.

De manera que muchas personas que trabajan pueden estar inconformes con las características de su empleo y eso los cataloga como un subempleado, el problema es que esta es una medición muy subjetiva que depende del entrevistado.

El subempleo se determina, entonces, comparando la situación de empleo actual de una persona con una situación alternativa de empleo, es decir, una situación de empleo que los trabajadores desean y están disponibles para desempeñar.

El DANE clasifica al subempleo en dos categorías:

**Subempleo Subjetivo.** Se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus competencias personales.

**Subempleo Objetivo.** Comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio.

Así que en la metodología actual el elemento propiamente distintivo de los tipos de subempleo es la gestión emprendida por las personas para materializar la aspiración de un mejor empleo. Si tal gestión efectivamente se ha realizado, la respuesta de la persona alimenta la construcción del indicador de subempleo objetivo. Y por el contrario, si la persona no traduce su aspiración en hechos puntuales, es encasillada dentro del subempleo subjetivo.

De acuerdo a la metodología de la Encuesta Continua de Hogares adoptada por el DANE en el año 2000, las dos categorías anteriores de subempleo se subdividen a su vez en 1) subempleo por insuficiencia de horas 2) situaciones de empleo inadecuado, comprende a las personas que desean cambiar su situación laboral actual por razones que limitan sus capacidades y su bienestar. Este se divide en dos categorías: empleo inadecuado por competencias y empleo inadecuado por ingresos.

- Subempleo por insuficiencia de horas

Existe cuando las horas de trabajo de una persona ocupada son inferiores a la jornada normal de trabajo (48 horas semanales) y está desea trabajar más horas, bien sea en su empleo actual, consiguiendo un empleo adicional o cambiando su empleo actual por uno con mayor cantidad de horas.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- Condiciones de empleo inadecuado por competencias

Esta categoría incluye las personas que trabajan y desean o buscan cambiar su situación de empleo actual, para utilizar mejor sus calificaciones o competencias profesionales.

- Condiciones de empleo inadecuado por ingresos

El empleo inadecuado relacionado con los ingresos incluye a las personas ocupadas que desean o buscan cambiar su situación actual de empleo, con el objeto de mejorar sus ingresos.

La tabla 12 muestra la evolución de los dos tipos de subempleo durante el período 2001-2007.

**Tabla 12**  
**Indicadores subempleo (total nacional)**  
**(población en miles)**  
**Serie trimestre móvil (abril – junio), 2001 – 2007.**

Trimestre Abril-Junio	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>PEA</b>	18,682	19,495	20,138	20,199	20,198	20,625	20,410
<b>Ocupados</b>	15,940	16,416	17,319	17,344	17,779	18,267	18,134
<b>Tasa de desempleo TD</b>	14.7	15.8	14.0	14.1	12.0	11.4	11.1
<b>Subempleados</b>	4,671	6,768	6,585	6,590	6,555	6,915	7,146
<b>Tasa de subempleo subjetivo</b>	25.0	34.7	32.7	32.6	32.5	33.5	35.0
Insuficiencia de horas	11.6	14.9	12.2	13.4	11.1	11.4	10.6
Empleo inadecuado por competencias	2.9	2.6	2.9	3.3	3.5	7.0	18.0
Empleo inadecuado por ingresos	19.8	28.5	27.3	27.0	27.3	28.9	31.1
<b>Tasa de subempleo objetivo</b>	10.0	12.8	12.5	12.7	13.4	13.3	9.2
Insuficiencia de horas	4.7	5.5	5.0	6.0	5.7	5.0	3.4
Empleo inadecuado por competencias	1.3	1.2	1.4	1.8	1.8	3.3	5.1
Empleo inadecuado por ingresos	7.7	10.4	10.0	10.1	10.5	11.0	7.8
<b>Subempleados Subjetivos</b>	4,671	6,768	6,585	6,590	6,555	6,915	7,146
Insuficiencia de horas	2,174	2,909	2,457	2,705	2,252	2,346	2,170
Empleo inadecuado por competencias	538	511	590	660	700	1,448	3,684
Empleo inadecuado por ingresos	3,702	5,549	5,490	5,456	5,509	5,956	6,345
<b>Subempleados Objetivos</b>	1,864	2,494	2,520	2,558	2,706	2,746	1,881
Insuficiencia de horas	876	1,077	998	1,214	1,142	1,032	685
Empleo inadecuado por competencias	243	230	289	358	355	686	1,041
Empleo inadecuado por ingresos	1,438	2,034	2,021	2,041	2,122	2,276	1,599
<b>No subempleados</b>	11,268	9,648	10,734	10,755	11,225	11,352	10,988

Fuente: DANE - ECH y GEIH

Mientras que en el 2001 el subempleo subjetivo era del 25% de la Población Económicamente Activa (PEA), en el 2007 alcanza el 35% que se concreta porque el

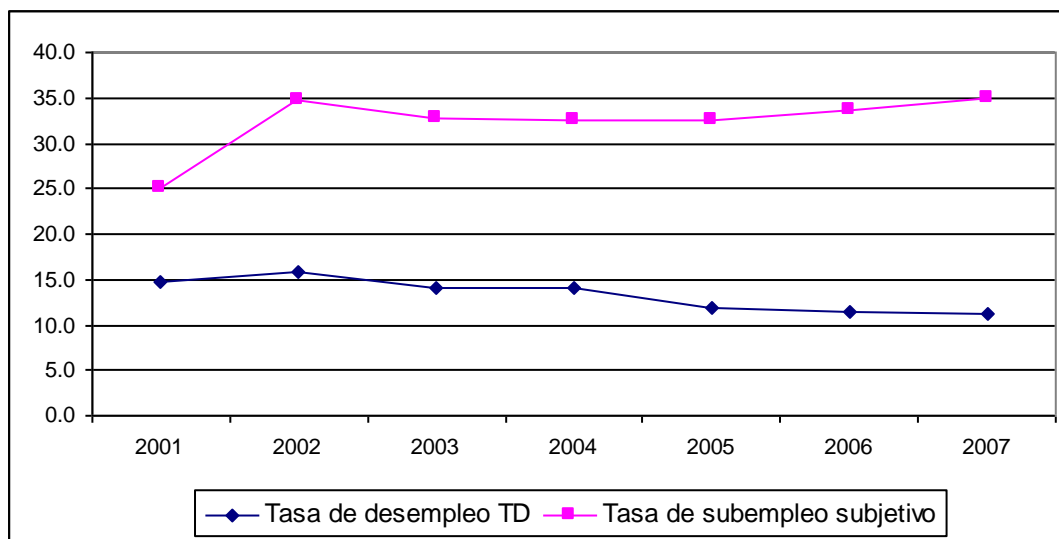


CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

subempleo por insuficiencia de horas disminuyó de 11,6% al 10,6%; el subempleo inadecuado por competencias aumentó de 2,9% a 18% (casi 15 puntos) y el inadecuado por ingresos pasó de 19,8% a 31,1% (más de 11 puntos).

**Gráfico 4**  
**Tasa desempleo y tasa subempleo (total nacional)**  
**Serie trimestre móvil (abril – junio),**  
**2001 – 2007.**



Fuente: DANE - ECH y GEIH

La tasa de desempleo que en el 2001 era del 14,7%, a partir del 2002 comenzó a reducirse, mientras que la tasa de subempleo subjetivo mantiene un promedio de 33% entre 2002 y 2007, lo que significa que la tercera parte de la población ocupada piensa que su trabajo no es de buena calidad, o por lo menos considera que tiene capacidades para un mejor empleo.

El subempleo subjetivo en las trece principales ciudades colombianas y sus áreas metropolitanas se ubicó en 31,4% en el trimestre abril-junio del año 2007, esto significa que en la zona urbana 3.086.000 personas no estaban satisfechas con su trabajo. La Tabla 13 muestra las ciudades con el subempleo más alto:



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

**Tabla 13**  
**Tasa subempleo Subjetivo**

<b>Subempleo Subjetivo</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Trece ciudades</b>	<b>28.8</b>	<b>32.3</b>	<b>29.9</b>	<b>29.9</b>	<b>31.3</b>	<b>32.1</b>	<b>31.4</b>
Cali-Yumbo	34.9	31.2	33.9	33.3	31.5	36.2	39.8
Manizales y Villa Maria	34.3	35.1	35.3	31.0	30.4	26.1	32.2
Pasto	39.0	37.9	33.1	39.8	26.8	33.8	42.2
Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia	26.6	35.9	38.2	38.0	33.3	32.7	43.2
Ibague	39.3	39.0	37.9	39.3	35.8	37.1	40.0
Montería	37.6	34.8	35.5	37.9	32.2	38.6	39.1
Villavicencio	33.0	35.2	34.5	35.9	33.6	28.7	36.6
Bogotá	27.6	34.0	32.8	30.4	33.7	34.2	29.6
Cartagena	16.8	13.5	15.0	18.1	24.8	30.0	28.6

**Serie trimestre móvil (abril – junio), 2001 – 2007.**

Fuente: DANE - ECH y GEIH

Como puede verse, con excepción de Manizales, el subempleo aumentó en el período 2002-2007 en todas las ciudades, presentándose las mayores variaciones en Cúcuta (16,6 puntos), Cartagena (11,8 puntos) y Cali (4,9 puntos), la anterior situación agravada con la presencia de un alto nivel de desempleo en Ibague (15,4%), Cartagena (14,6%) y Pasto (13,5%).

### 3.1.2.7 Equidad y géneros

#### 3.1.2.7.1 Mercado laboral según sexo

En Colombia las mujeres han ingresado al campo laboral en dura competencia con los hombres, en medio de obstáculos asociados a discriminaciones abiertas de género, unas veces, disimulado, otras, explícito.

El artículo 9° del Decreto Reglamentario 1398 de 1990 precisa: "no habrá discriminación de la mujer en materia de empleo, en consecuencia se dará igual tratamiento que al hombre en todos los aspectos relacionados con el trabajo, el empleo y la seguridad social, especialmente en lo relacionado con: a) Igualdad de oportunidades para el acceso a todo tipo de empleo; b) Igualdad de derechos y obligaciones frente a toda clase de ocupación (...)", pero a pesar de ello las mujeres no reciben el reconocimiento ni la remuneración adecuada, ni disponen del acceso equitativo a la definición de políticas de empleo, de educación, de formación profesional técnica ni de procesos de intermediación, cuando ni siquiera su mayor participación en el mercado laboral como tampoco el rápido ascenso en los niveles de formación han conseguido eliminar la brecha de ingreso al mercado laboral.

La falta de equidad en cuanto a los deberes familiares compromete la igualdad de la mujer en el mercado de trabajo. En algunos casos, la mujer que decide tener hijos se expone a una penalización implícita o explícita, en su carrera profesional. Incluso la posibilidad de que



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

la trabajadora este embarazada puede disuadir al empleador de contratarla, así no exista fundamento legal alguno que respalde esa decisión.

Respecto a la edad de las mujeres que trabajan en la nueva economía, se ofrecen nuevas posibilidades a las mujeres jóvenes pero a la vez se suprimen puestos de trabajo de mujeres mayores de 35 años y en el caso del trabajo informal, se tienen salario y condiciones infrahumanas<sup>8</sup>.

Uno de los ingredientes fundamentales para el fomento de las profundas desigualdades en que viven inmersos muchos colombianos es el hecho de no cuantificar ni valorar en términos de mercado formas de trabajo que implican una sobrecarga laboral, pero que no son incorporadas dentro del Producto Interno Bruto, distorcionando la percepción de lo remunerado frente a lo no remunerado, dentro de la economía.

Preocupante encontrar que se avanza muy poco en la caracterización plena del ingreso digno que, fuera de potenciar la importancia de condiciones apropiadas para alcanzarlo, habla de una remuneración conveniente y acorde con las labores desempeñadas por hombres y mujeres en igualdad de condiciones.

De esta forma, el trabajo doméstico ha sido excluido arbitrariamente del modelo económico y por no estar dentro de la esfera del desempeño de actividades dentro del mercado formal, su tiempo y sus resultados no cuentan y mucho menos permiten acumular semanas para una posible pensión.

En tal sentido, el género más vulnerado por esta situación es el femenino que ve extendida su jornada laboral y negada su posibilidad de percibir un ingreso justo como contraprestación. La jornada, generalmente no es compartida por los otros integrantes de su núcleo familiar y todo lo que se denomina trabajo doméstico, arraigado en la economía de cuidado, no es reconocido y mucho menos se recibe un salario, revelando una brecha profunda que fortalece la desigualdad social.

Por otro lado la tasa de desempleo fue de 15,6%<sup>9</sup> para las mujeres y de 8,8% para los hombres en el mismo trimestre, corroborando la dificultad que experimenta el grupo femenino para el acceso a trabajo.

---

<sup>8</sup> Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas laborales con enfoque de género"

<sup>9</sup> Nota: Los resultados de la GEIH, siguen usando la información sobre proyecciones de población del Censo 1993, para calcular las poblaciones y las tasas del mercado laboral.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

La población en edad de trabajar de 10 y más años de edad, asciende a cerca de 35 millones de personas, en su mayoría mujeres (51%). En cuanto a la tasa de ocupación para las mujeres, ésta continúa siendo menor 38.6% frente al 70.9% de los hombres<sup>10</sup>. Las estimaciones de los últimos años señalan que se encuentra, en general, en una tendencia creciente, sea por los cambios en los niveles educativos de las mujeres, por la mayor oferta y difusión de los métodos de planificación familiar, por los cambios en las expectativas de su vida productiva, por la urgencia de generar ingresos para la familia, o una combinación de estos factores.

La población económicamente activa estuvo distribuida en 52,5% hombres y en 47,5% mujeres, presentándose una variación de 6,2% para las mujeres y de 3,4% para los hombres, respecto a diciembre 2006 – febrero 2007.

Del acceso a ingresos justos, supeditados a jornadas propias del trabajo decente, al desempeño de labores en igualdad de condiciones para los géneros y a la posibilidad de mayor autonomía que se traduzca en una toma de decisiones razonables, no impuesta ni subyugada a intereses particulares, depende en buena medida la reducción de la brecha de inequidad existente. De la misma forma que todas las prácticas que en la vida cotidiana tengan el sinónimo de equidad, contribuirán a que los géneros construyan desde su perspectiva, su mirada y sus lecturas una sociedad más justa y equitativa.

Es conveniente aquí reflexionar sobre las repercusiones que en el desenvolvimiento de los géneros y sus expectativas ha generado el hecho de tener Colombia, una de las mayores concentraciones de ingreso en el hemisferio, el encontrarse más del 60% de su población en condiciones de pobreza y el presentar una alta tasa de desempleo.

Esto sin dejar de reconocer las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que rodean y afectan de manera contundente a la mujer y que lejos de disminuir, evidencian la enorme inequidad de que es objeto en todos los frentes.

El tema de la equidad de géneros merece por sí mismo mayor interés, tanto como para ser considerado a fondo por los estudiosos de la macroeconomía y la política pública. Mientras continúe ponderándose la tendencia de centrarse para efectos de definición y acción en las corrientes del mercado, lo social seguirá mirándose desde la perspectiva de la focalización y la compensación. Lo anterior significa que desde la misma esencia de las políticas se quita fuerza a los temas de potenciación del bienestar social y redistribución, cuando ameritaría que se proyectaran hacia la elevación de las tasas de crecimiento y que en tal sentido se produjese una acción estatal fuerte.

Para ello se requiere un crecimiento que corrija las inequidades en la redistribución de la riqueza, llevado a la práctica en crecimiento con equidad y trabajo decente. La generación de empleo formal es una de las maneras de superar la pobreza sin afectar las finanzas del Estado y los colombianos necesitan empleos que les garanticen un ingreso seguro y seguridad social.

---

<sup>10</sup> Información DANE trimestre móvil diciembre 2007 - febrero 2008



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

No se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino de garantizar empleos de calidad, proporcionando unas condiciones básicas para el bienestar de los trabajadores, un ingreso adecuado, protección social y estabilidad laboral.

Así como existen estudios macroeconómicos referidos a la pobreza y a las condiciones de desigualdad generadas a partir de decisiones más políticas que técnicas, es urgente realizar análisis sobre cómo afectan esas decisiones a hombres y mujeres en forma diferenciada.

En los dos Planes de Desarrollo de las administraciones Uribe se reconoció la importancia de un mejoramiento en la cantidad y la calidad del empleo como un instrumento para coadyuvar a la solución de los problemas de mala distribución del ingreso y altos índices de pobreza y miseria que enfrenta el país.

### 3.1.2.7.2 Acceso a seguridad social

Los datos de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA), revelan que a octubre de 2007 no todos los ocupados 19.403.000 están afiliados a la seguridad social paga, es más: la mayoría esta por fuera de este sistema contributivo y esta inscrito en el régimen subsidiado; la informalidad, 56.6%, le sirve de refugio.

Las planillas de octubre sólo reportaron 4.7 millones de cotizantes activos a pensiones, que está muy por debajo de los trabajadores que deberían estar afiliados a la seguridad social, lo que ratifica el hecho de que hay muchos empresarios que no cumplen sus obligaciones de afiliar sus trabajadores a la seguridad social.

### 3.1.2.7.3 Estructura de los ingresos salariales

Los datos del Ministerio de Protección sobre ingreso mensual de los trabajadores revelaron que a octubre de 2007 1.936.604 ganaban hasta un salario mínimo, 1.491.342 devengaban entre uno y dos salarios mínimos 7.716 personas ganan más de 25 salarios mínimos; en términos porcentuales significa que el 72.8% de los trabajadores en Colombia ganan hasta dos salarios mínimos y el 1.7% ganan mas de 10 salarios mínimos.

## 3.2 Empleo formal e informal

Una vez identificada la población ocupada dentro de la estadística laboral, aquélla es clasificada de acuerdo con distintos criterios relativos a la unidad económica, el contrato de trabajo, las horas laboradas y, la posición ocupacional, entre otros. La distinción de más tradición que hace las veces de termómetro de la calidad del empleo, es la presentada entre el trabajo formal e informal, que se elabora a partir de una serie de atributos de las unidades económicas y de la relación del trabajador con el patrono.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

Aunque, en los últimos años ha ido ganando la atención de los analistas el fenómeno del subempleo, por el cual la población ocupada se divide en subempleados y no subempleados.

En la presente sección son examinadas las cifras de empleo formal e informal y de subempleo en el curso del periodo 2003-2007.

Los conceptos tomados como base para la medición de la informalidad surgieron en la década de los setenta, procedentes de un documento oficial elaborado a partir de las observaciones hechas por una misión de la OIT en Kenya, en donde se encontró una gran cantidad de trabajadores en condiciones precarias, puesto que su actividad no era ni registrada ni regulada por las autoridades.<sup>11</sup>

En Colombia, el DANE inició la inclusión de un módulo de informalidad en la Encuesta Nacional de Hogares (ENH)<sup>12</sup>, la primera vez en junio de 1984 y luego con intervalos de dos años en el segundo trimestre, en todos los años pares.

La resolución adoptada por la XV Conferencia de Estadísticos Laborales (1993) aportó una serie de lineamientos técnicos acerca de definiciones, clasificación y métodos de recolección de información sobre el sector informal, con el objetivo de facilitar la tarea de las agencias nacionales de estadística y la comparación internacional de la información.<sup>13</sup> Luego, en 1995, bajo la orientación de la OIT, se realizó una encuesta mixta a hogares y establecimientos, la cual permitió por primera vez obtener información de las unidades productivas o empresas informales.

De acuerdo con la metodología de la Encuesta Continua de Hogares (ECH)<sup>14</sup>, el sector informal se define en términos de las características de las unidades de producción (empresas), dentro de las cuales se llevan a cabo las actividades y no con base en las características de las personas empleadas. En otras palabras, se identifica la formalidad del empleo con la del establecimiento.

Son empresas formales las constituidas en sociedad o las que sin cumplir este criterio llevan contabilidad completa, tienen más de 10 trabajadores y están registradas, mientras que las unidades de producción del sector informal presentan los rasgos característicos de las empresas de hogares: no llevan contabilidad, tienen menos de diez trabajadores y no poseen registro mercantil.

Son identificados como trabajadores formales aquellos que reciben pagos por concepto de primas, vacaciones, subsidio de transporte o subsidios familiares, entre otros, mientras que

---

<sup>11</sup> DANE, Seminario Latinoamericano sobre medición estadística del sector informal, Cartagena, Colombia, Junio 9 al 12.

<sup>12</sup> La ENH tenía una cobertura de 7 ciudades, se aplicaba trimestralmente, hasta el 2000.

<sup>13</sup> Hussmanns, Ralf, OIT, Sector Informal: Definición estadística y métodos de encuesta. En: Seminario Latinoamericano sobre medición estadística del sector informal, Junio 9 al 12 de 1998.

<sup>14</sup> La ECH tiene un cobertura de 13 ciudades, su aplicación es mensual, desde 2001 hasta julio de 2006, cuando entra en vigencia la Gran Encuesta Integrada de Hogares(GEIH).



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

informales no perciben tales pagos. Los empleados no cubiertos por el sistema de salud y pensiones, y en general por la regulación laboral, se consideran informales.

Así mismo, trabajan en el sector informal las personas que cumplen las siguientes características: 1) Los empleados particulares y los obreros que laboren en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta diez personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio; 2) Los empleados familiares sin remuneración; 3) Los empleados domésticos; 4) Los trabajadores por cuenta propia, excepto los profesionales independientes; 5) Los patronos o empleadores en empresas de diez trabajadores o menos.

Las características de la unidad económica están asociadas a las especificidades de la vinculación laboral, de manera que “si una empresa no registra sus actividades e ingresos ante las autoridades, es muy probable que sus contratos laborales no se rijan por la legislación laboral”.<sup>15</sup> Se genera informalidad cuando no se cumple con las regulaciones institucionales del trabajo.

El último informe del Banco Mundial sobre informalidad (2007) refiere que la informalidad ha suscitado una atención cada vez mayor como posible barrera al crecimiento económico y al bienestar social, y como una fuerza que corroe la integridad de las sociedades latinoamericanas.<sup>16</sup> Se indica en el informe que los individuos toman la decisión de operar en el sector formal o el informal basados en los beneficios y costos de cada una de las alternativas. Entre los principales beneficios de operar informalmente se encuentra la reducción o eliminación del pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social y la evasión de procedimientos administrativos complejos asociados con el pago de impuestos y regulaciones. Entre los principales costos de operar informalmente están el riesgo de penalización, el menor acceso a las instancias judiciales para hacer cumplir los contratos y el limitado acceso a mecanismos de financiamiento y apoyo, por vía de instancias como el gobierno o la banca, para nuevos proyectos de inversión.

Siguiendo la estadística oficial, en el segundo trimestre de 2007, en las trece áreas metropolitanas incorporadas en la encuesta de hogares, del total de ocupados el 56,6 % pertenecía al sector informal y el 43,4 % al formal. La proporción de informalidad descendió cuatro puntos porcentuales desde 2003, cuando el registro fue de 60,6%.

---

<sup>15</sup> Fedesarrollo (2007). Informalidad en Colombia: Nueva evidencia, Pág., 5.

<sup>16</sup> Perry, G.; W. Maloney; O. Arias; et al. (2007). Informalidad: Escape y exclusión. Resumen Ejecutivo. Banco Mundial, Washington, D.C., Pág. 1.

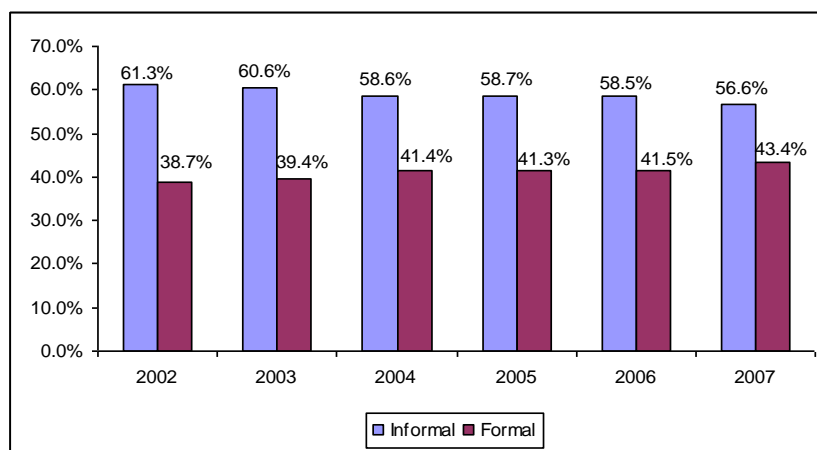




CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

**Gráfico 5**  
**Población informal y formal (porcentajes)**  
**Total 13 áreas**  
**2002-2007 (trimestre abril - junio)**



Fuente: DANE

En valores absolutos, la cifra de informales en 2007 oscilaba alrededor de 4,9 millones de personas, frente a 3,7 millones vinculados al sector formal. La mejoría del indicador, aunque positiva, se muestra insuficiente ante un problema de alta magnitud y persistencia. De hecho, por su dinamismo y su tamaño relativo, el sector informal se puede considerar un fenómeno estructural. Si tal y como fue expresado previamente, este conjunto de trabajadores se encuentra en un entorno de bajos niveles de capital, productividad e ingresos, con poco acceso a los mercados organizados, al crédito, la tecnología y la capacitación, se verifica que la informalidad se convierte en un reflejo del subdesarrollo.

### 3.2.1 Empleo por años de escolaridad, ingresos y nivel educativo

La tabla 14 registra los años de escolaridad e ingresos para los empleados informales y formales en las trece áreas. En promedio, entre 2003 y 2007 la diferencia entre los informales y los formales en cuanto a años de escolaridad es de cuatro años. En materia de remuneraciones, una persona ocupada en el sector informal en 2007 ganaba el 51,6% del salario de una empleada en el sector formal, frente a 43,7% observado en el 2003. Ello da cuenta, o bien de una mejoría relativa importante para los informales, o de un declive en la remuneración laboral, para un conjunto significativo de unidades económicas formales.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

**Tabla 14**  
**Ingresos laborales (miles de pesos) y años de escolaridad**  
**Total 13 áreas. 2001-2007 (trimestre abril - junio)**

Trece áreas	Abril - Junio						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Salario Mínimo	286.0	309.0	332.0	358.0	381.5	408	433.7
<b>Informales</b>							
ingresos laborales	318	340	365	420	443	494	614
Años escolaridad	7.9	8.0	8.2	8.4	8.3	8.5	8.5
<b>Formales</b>							
ingresos laborales	721	779	834	875	1,024	988	1,190
Años escolaridad	11.8	12.1	12.2	12.4	12.4	12.4	12.5
Dif años esc. Inf y form.	3.9	4.1	4.0	4.0	4.1	3.9	4.0
Rel sal info/ formal	44.1%	43.6%	43.7%	48.0%	43.3%	50.0%	51.6%

Fuente: CGR, DES Sector Social con base en DANE, encuestas de hogares.

La caracterización de los dos grupos por nivel educativo (tabla 15) evidencia que entre 2002 y 2007 no hubo cambios sustanciales en el perfil de los informales en lo referente a educación primaria y secundaria, y en cambio sí es llamativo que un mayor porcentaje de esta población cumpla el requisito de educación superior completa. En esencia, muchos profesionales no encuentran una ocupación satisfactoria, en términos del reconocimiento formal de la unidad económica a la que se vinculan.

En lo que concierne a los trabajadores formales también se encuentra un porcentaje creciente -muy superior al de la población informal- con educación superior completa, lo que demuestra el rápido cambio en el perfil educativo de la población económicamente activa, ante el cual se requiere una respuesta consistente por parte del aparato productivo. Es de esperar que en el renglón de los empleados formales la vinculación de profesionales, técnicos y tecnólogos responda a las necesidades de un perfil específico, mientras que la vinculación en el sector informal se presente en su mayoría, como refugio o escape para alcanzar un ingreso.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**DOCUMENTO OFICIAL**

**Tabla 15**  
**Población informal y formal según nivel educativo (porcentajes)**  
**Total 13 áreas. 2002-2007 (trimestre abril – junio)**

Nivel educativo	Año					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Informales</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ninguno	2.9	3.1	2.6	2.5	2.7	2.7
Primaria	32.7	31.0	30.0	30.4	29.1	29.6
Secundaria	50.7	50.3	51.6	52.4	52.1	50.9
Superior	12.6	14.6	14.7	14.1	15.5	16.8
No informa	1.1	1.0	1.1	0.6	0.5	0.0
<b>Formales</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ninguno	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Primaria	9.2	9.7	8.7	8.1	8.7	7.9
Secundaria	43.8	41.2	40.4	41.4	40.2	40.1
Superior	46.0	48.1	49.9	49.8	50.6	51.6
No informa	0.7	0.6	0.6	0.3	0.3	0.0

Fuente: DANE - ECH (2001 - 2006), GEIH(2007)

**3.2.2 Empleo según posición ocupacional**

En el trimestre abril-junio de 2007, quienes conformaban la población informal de las trece áreas se ocupaban principalmente como trabajadores por cuenta propia (49%), seguidos por los empleados particulares (31%). Se produjo entonces un fenómeno de alta correspondencia entre el trabajador y la unidad económica productiva (son lo mismo). En contraposición, para el segmento formal la composición da cuenta de un 75 % ocupado bajo la forma de empleados particulares, 12,5% como empleados del gobierno y solo un 11% de empleados por cuenta propia (tabla 16).

**Tabla 16**  
**Población ocupada informal y formal según posición ocupacional (porcentajes)**  
**Total 13 áreas. 2001-2007 (trimestre abril – junio)**

Posición ocupacional/sexo	Abril - Junio						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Informales</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Emp. particular	27.8	28.2	28.3	28.6	29.3	30.0	30.9
Emp. domestico	9.3	10.4	9.7	9.9	9.4	9.6	8.3
Cuenta propia	50.8	47.6	48.4	47.9	48.4	47.0	49.1
Patron o empleador	7.8	9.0	8.5	8.7	8.8	9.2	7.4
Trabajador familiar sin remuneración	4.2	4.8	5.1	5.0	4.0	4.1	4.3
Jornalero o Peón	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1
<b>Formales</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Emp. particular	72.5	70.9	73.5	74.2	73.1	75.1	74.9
Emp. gobierno	16.4	15.8	14.7	13.6	14.1	12.3	12.5
Emp. domestico	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cuenta propia	9.1	10.6	9.7	9.5	10.3	10.0	11.1
Patron o empleador	1.5	1.8	1.4	1.5	1.6	1.7	1.1
Trabajador familiar sin remuneración	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Jornalero o Peón	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Otro	0.4	0.7	0.6	1.2	0.7	0.8	0.3

Fuente: DANE



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

La condición de auto-ocupación, si bien representa un reto particular para quien la ejerce, significa al mismo tiempo una carencia de respaldo institucional y la ausencia de sinergias con el trabajo de otros para incrementar la productividad. En consecuencia, ello puede estar repercutiendo en inequidades de esfuerzo y salario a nivel sectorial entre empleados e independientes, sobre todo en el segmento de los no profesionales.

### 3.2.3 Empleo según actividad económica

Al tomar la estadística de las actividades económicas más representativas, se detecta que la población ocupada informal se localiza principalmente en las ramas de comercio, hoteles y restaurantes, servicios comunales, sociales y personales e industria manufacturera. Mientras que en el primer grupo hay un menor porcentaje de formales, en los otros dos su participación es mayor, de modo que se verifica la concentración de informales en el comercio y su menor acceso a ramas de actividad que, al menos de forma intuitiva requieren mayor calificación y destreza, como la manufactura industrial y los servicios personales.

**Tabla 17**  
**Población ocupada, informal y formal, según ramas de actividad (porcentajes)**  
**Total 13 áreas. 2002-2007 (trimestre abril – junio)**

Rama de actividad	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Informales</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	1.6	1.4	1.6	1.6	1.4	0.7
Industria Manufacturera	16.2	16.7	16.4	15.9	15.7	15.3
Construcción	6.3	6.4	6.3	6.7	6.7	6.9
Comercio, hoteles y restaurantes	39.7	40.0	39.1	38.8	37.9	38.7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8.4	8.3	9.1	9.3	10.3	10.9
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	5.8	6.1	5.9	6.7	6.3	6.3
Servicios, comunales, sociales y personales	21.4	20.3	20.8	20.3	21.0	20.4
<b>Formales</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	1.4	1.3	1.3	1.4	1.3	0.9
Industria Manufacturera	23.9	23.1	24.4	23.8	23.4	23.0
Construcción	3.4	3.0	3.2	3.1	4.0	4.0
Comercio, hoteles y restaurantes	14.1	13.3	13.3	13.8	13.7	14.6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.6	8.0	7.5	7.4	7.9	7.5
Intermediación financiera	4.7	5.0	4.8	4.3	4.1	4.5
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	9.4	9.3	9.5	10.7	9.7	12.4
Servicios, comunales, sociales y personales	34.8	35.4	34.3	33.5	34.0	31.7

Fuente: DANE

### 3.2.4 Empleo y afiliación a la seguridad social

Quizás el rasgo más destacado entre las características de la informalidad, y el que revela mejor la necesidad de una política de inclusión, es la ausencia de seguridad social. La tabla 16 muestra los porcentajes de afiliación en pensiones y salud para los segmentos informal y formal, y en términos generales el resultado determinado por las encuestas de hogares es el que genera mayor distanciamiento entre los dos grupos de ocupados.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

Mientras que en el sector formal la cobertura en salud es casi universal, en el sector informal aún hay un déficit importante de atención en este frente. Por tipo de afiliación, se reitera la precariedad asociada al carácter informal de muchos empleos, ya que la proporción de trabajadores cubiertos por el régimen subsidiado es mucho mayor que la de los formales.

Aún mayor es la brecha en lo que concierne a pensiones: aunque en el período 2001 - 2007 aumentó la cobertura para ambos grupos, el progreso fue superior en el segmento formal, de manera que la distancia es más grande hoy que al comienzo de la década. Al corte de 2007, el 14,7% de los informales y el 79,3% de los formales se hallaban afiliados al sistema pensional.

**Tabla 18**  
**Población de informales y formales por afiliación a la seguridad social**  
**Total 13 áreas. 2001-2007 (trimestre abril – junio)**

Concepto	Abril - Junio						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Informal</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Salud	56.3	62.3	63.1	64.6	72.2	74.0	78.5
R. Contributivo	73.2	71.2	71.8	70.8	63.8	63.6	60.0
R. Subsidiado	26.7	28.7	28.2	29.1	36.2	36.3	39.9
No sabe	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
Pensiones	10.6	11.9	11.6	12.4	13.7	14.3	14.7
<b>Formal</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Salud	90.8	91.4	91.2	92.3	94.2	94.5	95.1
R. Contributivo	97.8	96.8	97.0	96.9	96.7	96.2	95.4
R. Subsidiado	2.1	3.2	2.9	3.1	3.3	3.8	4.6
No sabe	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Pensiones	71.3	69.7	70.5	72.3	76.1	75.8	79.3

Fuente: DANE - ECH (2001 - 2006) GEIH (2007)

### 3.3 Empleo y crecimiento económico

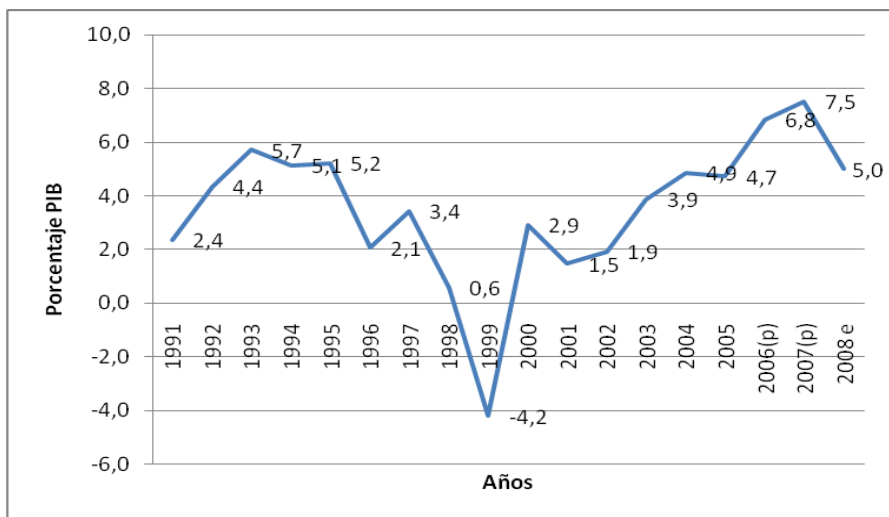
Tras la recuperación de la actividad económica alcanzada unos años después del comienzo de la década actual, el Producto Interno Bruto (PIB) ha venido mostrando un acelerado crecimiento, que mostró su tope máximo en 2007, año en el cual registró un aumento de 7.5%. Para 2008, si bien se espera un aumento de 5%, este comportamiento muestra signos de desaceleración (Gráfica 6).



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

Gráfica 6. Evolución del PIB 1991-2008



Fuente: DANE

Los crecientes resultados favorables, presentados hasta 2007, han sido impulsados tanto por un crecimiento sostenido de la cartera de crédito, como por una significativa afluencia de inversión extranjera directa, los cuales determinaron la dinámica creciente de la inversión y el consumo. Este panorama así mismo estuvo acompañado por un nivel de precios ubicado por encima de la meta fijada por el Banco de la República, el cual ha motivado un alza en las tasas de interés (herramienta utilizada por éste como uno de los mecanismos para mantener la meta de inflación).

De otra parte, en el frente externo, el déficit de cuenta corriente (4% del PIB) derivado del déficit de la balanza de renta de los factores y de la balanza comercial, ha acompañado el crecimiento económico, vía importaciones de bienes intermedios y de capital, favorecidas por la revaluación, aunque por otro lado este último hecho se ha convertido en un motivo de preocupación por su efecto sobre la actividad económica del sector exportador.

En los primeros meses de 2008, la economía colombiana presentó una leve desaceleración en las ventas y el consumo, causada por una reducción de la demanda agregada. Para el primer trimestre el PIB creció en 4.1% (DANE) y según las proyecciones realizadas por el DNP se espera que el crecimiento de la economía esté ubicado alrededor del 5%<sup>17</sup>..

La reducción del consumo estuvo explicada, entre otros, por una tendencia al deterioro del índice de confianza de los consumidores<sup>18</sup>, reflejada en la reducción del comercio al por menor, y la disminución del volumen de las ventas, en cuyo resultado influyó el aumento de los precios de los alimentos, según el DANE incrementados en 7,32% entre enero y abril de

<sup>17</sup> Supuestos Generales básicos DNP, actualización 17 de marzo de 2008

<sup>18</sup> Fedesarrollo (2008) Tendencia Económica N° 47 julio de 2008



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

este año. Junto a ello, el contexto macroeconómico coadyuvó en la pérdida de la capacidad de consumo.

El comportamiento de la producción de igual manera revela esta situación. La producción manufacturera por ejemplo, descendió en marzo con una variación anual de -9,4 por ciento en la producción y -12,9 por ciento en las ventas y con ello se prevé una reducción de las personas empleadas en los próximos meses.

Frente a esa reducción de la capacidad de producción y de consumo, los elementos de decisión macroeconómica adoptados por el gobierno han contribuido a estimular esta situación. Entre ellos se tiene, el incremento de tasas de interés aprobadas por el Banco de la República para controlar la inflación, el incremento del endeudamiento externo privado, la continuidad de la revaluación y el aumento de la inflación por encima de los cálculos oficiales. De igual manera, en el entorno externo se observa el efecto producido por el comportamiento de la economía estadounidense que con la baja de intereses de los últimos meses, ha sido uno de los factores que refuerza la revaluación de la moneda colombiana y con ello crea dificultades para las empresas del sector exportador<sup>19</sup>.

En torno de la tasa de desempleo, al comenzar esta década Colombia alcanzaba niveles alarmantes, ubicándose en el primer trimestre del 2002 en el 16.4%, en un momento en el cual la economía mostraba crecimientos cercanos a cero. Esta situación llevó al gobierno a implementar medidas que buscaban reactivar la producción y aumentar la vinculación de trabajadores para convertirlos en el soporte de una expansión de la demanda.

En los años siguientes, el proceso expansivo de la economía mostraba en algunos periodos una tendencia decreciente del desempleo mientras que en otros no correspondía a esta situación. Del análisis trimestral de las cifras de desempleo y crecimiento económico durante el periodo 2002-2007 se encontró que durante el periodo expansivo que logró su cenit en el segundo trimestre de 2005 con un crecimiento del PIB del 7 por ciento aunque seguido de una etapa contractiva que finalizó en el cuarto trimestre del mismo año, durante gran parte de ese período la tasa de desempleo, conforme lo establece la teoría económica convencional, presentó un comportamiento contracíclico, pues esta cayó de 16.2% en 2002 a 12% en el segundo trimestre del 2005, aunque luego continúa su descenso a pesar de que la reducción de la actividad económica en el cuarto trimestre, llegando a una tasa mínima del 10.4% al finalizar 2005. Durante 2006 y 2007 la economía vuelve a una senda acelerada de crecimiento a la que no siempre le correspondió una disminución del desempleo (gráfico 7).

---

<sup>19</sup> Banco de Bogotá (2008) Estados Unidos: Política Monetaria Junio 25 de 2008. Centro de investigaciones económicas

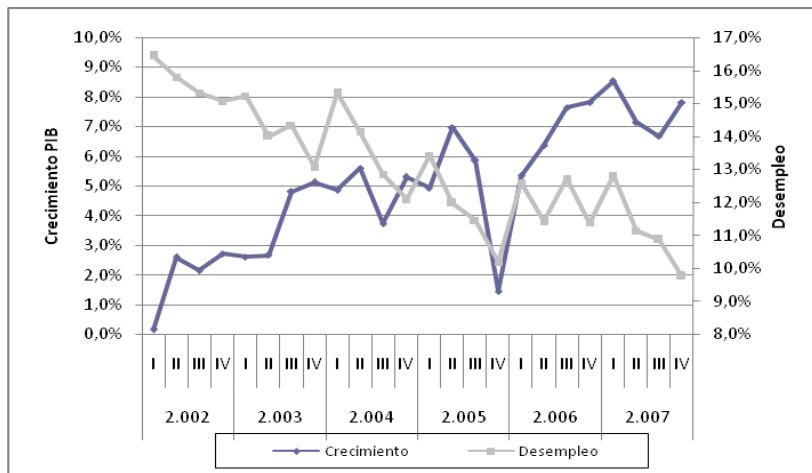


CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

Gráfico 7

### Tasas trimestrales de crecimiento y desempleo 2002 – 2007 (porcentajes)



Fuente: DANE

Si bien la publicación de las cifras sobre empleo suele suscitar controversias en cuanto a su confiabilidad, el debate tomó un matiz de gravedad a partir del tercer trimestre de 2006. La revisión de las trayectorias muestra que la tasa de desempleo venía descendiendo aceleradamente, descontada la estacionalidad en el primer trimestre de cada año. No obstante, en 2006 el tercer trimestre no mostró un descenso como en los años previos, sino un posicionamiento de la tasa hasta el nivel del primer trimestre, lo cual motivó preocupación en los analistas y usuarios de la información, dado que a la par con este comportamiento el crecimiento venía reportando tasas superiores al 5%, evento que es convencionalmente interpretado como una expansión muy notoria del aparato productivo que debe redundar positivamente en la ocupación.

Una revisión del efecto del crecimiento de la economía frente a la reducción del desempleo en el ámbito suramericano<sup>20</sup> permite establecer que Colombia (junto con Venezuela), a pesar de tener uno de los mayores crecimientos del PIB dentro del área (Uruguay, Paraguay, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Argentina, y Venezuela), mantiene una de las más altas tasas de desempleo.

Del análisis de la relación entre el desempeño de las tasas promedio de crecimiento y desempleo entre 2000 y 2007, se encontró que cada uno de los países incluidos tiene características diferentes, pero, a pesar de ello, dentro de la región se verifica una correlación negativa entre las tasas de crecimiento y desempleo (esto es que frente al

<sup>20</sup> Del conjunto de países evaluados ha sido excluido Brasil en la medida que no se puede tomar como referente de comparación, por su condición de desarrollo superior al del resto de la región.



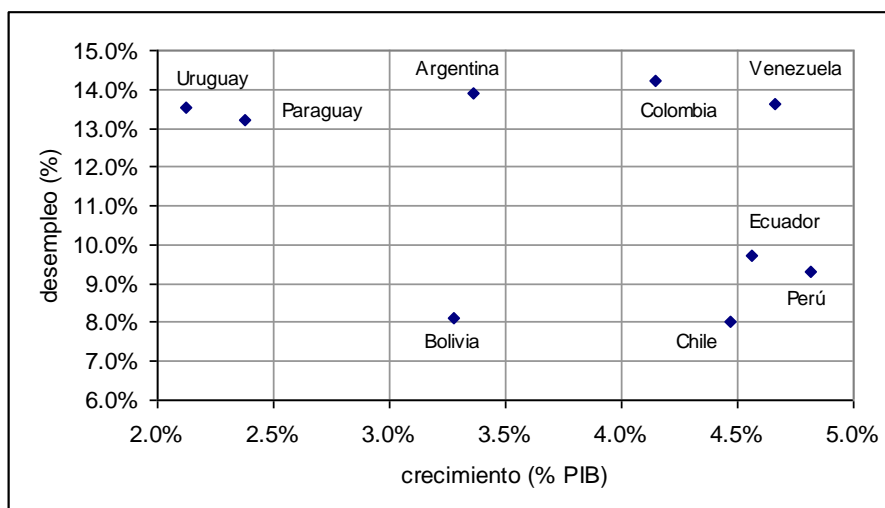


CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

crecimiento de la actividad económica el desempleo disminuye), aunque ésta es muy débil (-0.38). La razón de esta debilidad está relacionada con dos casos atípicos, el de Venezuela y el de Colombia. En estos dos países se encontró que un crecimiento superior a 4 puntos porcentuales en el periodo considerado viene asociado a un desempleo muy superior al del resto de la Comunidad Andina (Ecuador Perú y Bolivia) cuyas tasas de crecimiento fueron inferiores. (Gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Tasas de crecimiento y desempleo en Suramérica**  
**Promedio 2000-2007**



Fuente: FMI, World Economic Outlook 2007.

Respecto del comportamiento de los otros países analizados se aprecia una mayor coherencia entre las variables. Mientras que las altas tasas de desempleo en Uruguay, Paraguay y Argentina se corresponden con un crecimiento bajo o moderado, Chile presenta la situación opuesta.

En resumen, se esperaba que Colombia, con el nivel de crecimiento mostrado en los últimos años, hubiese alcanzado mejores resultados en materia de ocupación. A esta conclusión se llega después de revisar la evolución año a año de las tasas en los países incluidos (Ver anexo 1). De tal revisión se encontró que Colombia es el país que tiene mayor regularidad (menor volatilidad) en ambas variables, lo que indica que la economía se ha mostrado resistente a las perturbaciones externas y a la coyuntura local.

Una mirada a la respuesta de la ocupación frente al crecimiento entre 2002 y 2007 permite establecer que si bien hay coincidencia entre estas dos variables a lo largo del periodo analizado (con un efecto rezagado), en algunos lapsos de tiempo se presenta un comportamiento contrario. Así mismo, las cifras muestran que la proporción de la variación



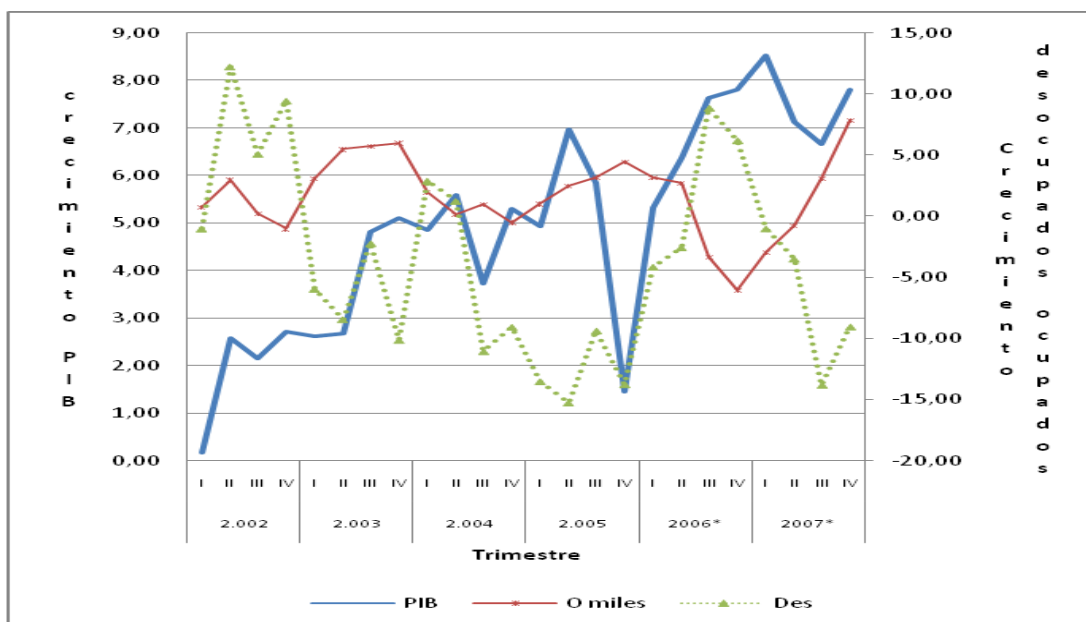
CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

del crecimiento del producto interno bruto es mayor que el de la ocupación y además, ésta presenta proporciones variadas (Gráfica 9).

Gráfica 9

### Evolución Ocupados desocupados PIB 2002 2007



Fuente: DANE

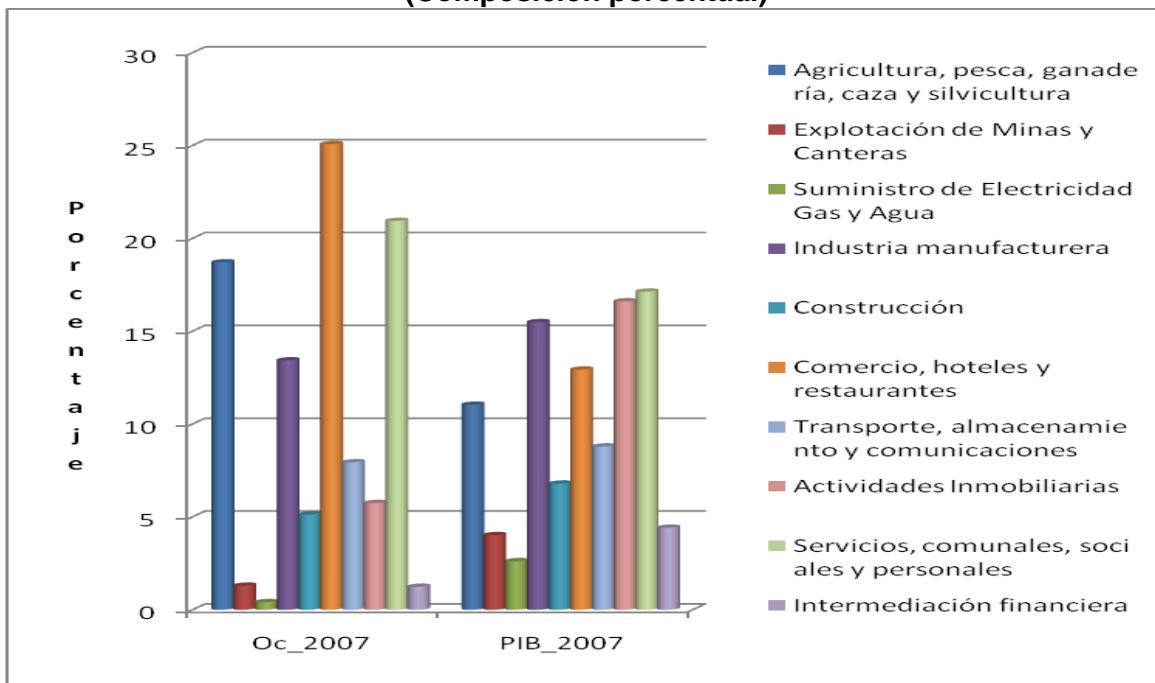
De otra parte, la descompensación entre la formación del empleo y la creación de valor agregado en los sectores componentes de la actividad económica muestra que no existe una relación directa entre crecimiento de la economía y del empleo. Los sectores donde está concentrado el mayor número de ocupados son el comercio, los servicios sociales y la agricultura, sin embargo, éstos no son los de mayor participación en el crecimiento económico. Mientras su participación conjunta en la ocupación asciende a 68%, la representación respecto al PIB corresponde al 45%.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

**Gráfica 10**  
**Crecimiento vs ocupación 2007 por actividad económica**  
**(Composición porcentual)**



Fuente: DANE

Para concluir, el hecho concreto es que al mayor crecimiento de la economía en 30 años, el 7.52% de 2007, le correspondió una alta tasa de desempleo (12%), que apenas se redujo en 0,7% respecto a 2006. Las explicaciones a este comportamiento vienen en dos vías:

Por un lado están quienes opinan que la estrategia del gobierno ha estado enfocada al incremento en producción, con el supuesto de que ésta lleva implícito un mejoramiento en el empleo, pero las evidencias parecen demostrar que no hay tal relación. La política fiscal ha favorecido el capital, mediante subsidios y beneficios para las empresas, mientras que las normas laborales son complejas e inflexibles y afectan la vinculación de trabajadores por la existencia de obligaciones parafiscales muy altas. Para completar este panorama, la revaluación del peso hace más barata la importación de insumos y de maquinaria, con lo que las personas se reemplazan por máquinas.

El DANE acepta la existencia de esta paradoja y admite que se trata de un problema que continúa investigándose y el cual no tiene todavía respuestas definitivas. Como fuentes de explicación menciona algunas teorías de investigadores reconocidos:

- Groshem y Potter encontraron que los cambios estructurales han contribuido notoriamente al bajo crecimiento del empleo.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- Para Bernarke otros factores tales como la sobre inversión en los años de auge, la relación costo beneficio de los enganches la incertidumbre y el cambio estructural explican el fenómeno.
- Alcaraz García R. Considera que en México este fenómeno se debió a la entrada de China a los flujos internacionales de comercio y su impacto sobre el precio relativo de las manufacturas y la composición de la producción y el empleo.
- Trapé afirma que esta evolución se debe a que los mercados laborales en América del Sur muestran un alto nivel de rigidez, con importantes costos para las empresas por despedir trabajadores.
- El DANE explica que el aumento del desempleo se ha venido gestando en el área rural y especialmente en la rama de agricultura, por lo cual es necesario examinar cómo los problemas que ha venido enfrentando este sector contribuyen en debilitar la relación crecimiento PIB - Desempleo

### 4. LA POLÍTICA ESTATAL PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO

#### 4.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Para el periodo 2002 2006<sup>21</sup>, el gobierno Nacional planteó como uno de sus objetivos generales “el impulso al crecimiento económico sostenible y la generación de empleo”. Aspecto que considera debe partir de conseguir inicialmente la seguridad democrática dentro del territorio para así lograr la reactivación de la economía y a través de ella incrementar la inversión y la generación de empleo.

Con el fin de reactivar la economía, el gobierno buscaba impulsar en el corto plazo los sectores de vivienda y construcción, exportaciones y generación del empleo y a mediano plazo sentar las bases para la inserción de la economía nacional en la economía mundial (mediante el mejoramiento de los factores de competitividad del país).

En su propósito de preparar al país para su inserción en la economía mundial propuso promover la formación de capital humano, y superar los rezagos de infraestructura estratégica (mediante una reforma regulatoria e institucional en los sectores minero, de servicios públicos, de transporte y telecomunicaciones) a la vez que atraer una mayor inversión extranjera.

La política de crecimiento busca estimular la participación privada en sectores estratégicos, aumentar el impacto de las inversiones públicas y eliminar las trabas burocráticas y otros impedimentos a la iniciativa privada.

---

<sup>21</sup> Ministerio de la Protección Social (2007) Informe sobre la Reforma Laboral y el comportamiento del mercado de trabajo en Colombia. Documento elaborado por la Dirección para servir de soporte a las respuestas brindadas por el Ministerio al Congreso de la República y diversos organismos nacionales



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

En materia de generación de empleo, el gobierno plantea que a con las políticas de crecimiento económico y apoyo directo al empleo en el periodo 2002 2006 será posible crear aproximadamente 2 millones de nuevos empleos durante el cuatrienio.<sup>22</sup>

Para ello, en el Plan Nacional de desarrollo 2002-2006<sup>23</sup>, el Gobierno estableció una reforma a la empleabilidad basada en cuatro aspectos principales (cuadro 1):

- 1) Eliminación de recargos salariales; en segundo lugar se proponía reducir los costos de despido; en tercer lugar la reforma contemplaba la reducción de aportes parafiscales y por último la reducción en el costo del contrato de aprendizaje.

**Cuadro 1**  
**Efectos esperados de la reforma a la empleabilidad sobre el mercado**  
**laboral**  
**Total nacional, 2003-2006**

1-Reforma a la empleabilidad	Total Empleos 2003 al 2006
a-Eliminación de recargos salariales, eliminando los recargos de trabajo nocturno, horas extras, dominicales y festivos.	95.147
b-La reducción de los costos de despido promoviendo así la contratación de trabajadores y aumentando la estabilidad laboral.	143.159
c-Reducción de aportes parafiscales, exonerando a los empresarios de los nueve puntos sobre la nomina, siempre y cuando las empresas empleen expresidarios, discapacitados, reinsertados, jóvenes entre 18 y 25 años, mayores de 50 años y jefes de hogar.	90.190
d-Reducción en el costo del contrato de aprendizaje, incrementando de esta manera los contratos de aprendizaje.	157.567
<b>Total</b>	<b>486.064</b>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

- 2- Programa de apoyo directo al empleo, a través de este se implementaría un subsidio temporal hasta por seis meses, dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas que generaran nuevos puestos de trabajo, el Gobierno debería entregar a la empresa el subsidio por trabajador contratado.
- 3- Un sistema de protección al cesante (que buscaba mantener la calidad de vida de los trabajadores durante el evento del desempleo por un término de seis meses)
- 4- Fortalecimiento de la capacitación duplicando en el cuatrienio el número de personas a las cuales el Sena imparte capacitación, mejorando también la calidad y pertinencia de los

<sup>22</sup> Ley 812 de 2003 (junio 26).

<sup>23</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario", capítulo II, Pág. 155 al 162.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

cursos. La formación profesional que impartirá el Sena incorporará componentes que preparen a los egresados para que generen sus propios empleos. En desarrollo del artículo 32 de la Ley 590 de 2000, se promoverá la creación de los Consejos Consultivos para buscar la relación entre los establecimientos educativos y el sector empresarial.

Se crearán y establecerán estrategias de capacitación y generación de empleo, para hombres y mujeres mayores de 50 años que se encuentren desempleados y estén en condiciones físicas adecuadas para realizar trabajos, en el área rural y urbana.

Igualmente, el gobierno, a través de distintas reformas lideras en 2002 y relacionadas con aspectos tributarios, laborales, financieros, de pensiones, del Código del Procedimiento Civil y del Estado, buscaba la aprobación de reformas en el Congreso dirigidas a mejorar las condiciones económicas y sociales del país, las cuales, complementadas con las políticas, programas e instrumentos de desarrollo empresarial pretendían apoyar la reactivación de la economía y la generación de empleo.

En el campo laboral, la reforma se encaminó a modernizar y adecuar las condiciones laborales con la realidad económica y dinámica de los empresarios. Igualmente se crearon los subsidios para el desempleo, programas de microcrédito, capacitación para la inserción laboral, régimen especial de aportes para la promoción del empleo entre otros.

Así, con el argumento de estimular en las empresas la implicación de su actividad productiva, generando empleo y aumentando la oferta de bienes y servicios en condiciones competitivas, la reforma laboral dispuso la reducción de los costos laborales mediante la modificación del horario para la jornada diurna y nocturna (artículo 25 Ley 789 de 2002), los costos por concepto de pago de horas extras (art. 26 L789 de 2002) e indemnizaciones por despido (art. 28 ley 789 de 2002),.

Igualmente, se impulsó la vinculación a las empresas mediante contrato de aprendizaje de estudiantes de carreras técnicas o profesionales en calidad de aprendices (art. 30 ley 789 de 2002). Para fomentar la creación de nuevas empresas el gobierno creó el Fondo Emprender para financia las iniciativas empresariales de los aprendices, asociaciones de aprendices, practicantes universitarios o profesionales (art. 40 Ley 789 de 2002).

Entre 2006 y 2010, el gobierno ha propuesto una política de “empleo e ingresos” con la cual pretende contribuir a lograr una sociedad con equidad e inclusión social. Esto a través de acciones conjuntas dirigidas en dos frentes: 1) crear las condiciones para generar riqueza y 2) fortalecer las capacidades de la población más pobre para generar ingresos.

Para el cumplimiento de estas condiciones, el gobierno argumenta que éste debe estar basado en unas reglas de juego que permitan alcanzar un crecimiento sostenido y mayores niveles de competitividad y productividad, y en ello, considera de vital importancia la participación del sector privado. “En el Plan se sostiene que el sector privado tiene un papel



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

central en el crecimiento y en particular argumenta que la tarea de generación de riqueza es fundamentalmente una responsabilidad del sector privado”<sup>24</sup>.

- En materia de empleo, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 centra sus propuestas en:
  - Reducir la tasa de desempleo de 12,9% a 8,6% (Crecimiento del empleo a una tasa promedio de 3%),
  - Reducir del 7,2% a 5,3% la participación del trabajo infantil (5 a 17 años) respecto al total de la población económicamente activa,
  - Reducir la duración promedio del desempleo de 11 meses a 7 meses,
  - Reducir la tasa de desempleo de los jóvenes del 26% al 20%,
  - Mejorar la calidad del empleo: reducir la informalidad del 59% al 46%,
  - Ampliar los mecanismos de protección al desempleo del 20% al 30% vinculando subsidio al desempleo y mecanismos financieros de protección al ingreso de la tercera edad,
- Mayor productividad y competitividad garantizando la generación de empleos de calidad, y
- Desde el enfoque de equidad de género incluir en el Observatorio de Mercado Laboral el seguimiento y la evaluación del empleo desagregado por género.

### 4.2 Programa Visión Colombia 2019

En el Programa Visión Colombia 2019, el gobierno plantea que sólo a través de un crecimiento económico sostenido es posible generar un empleo de calidad. Así se plantea el reto de duplicar el tamaño de la economía hacia el año 2019, para lo cual considera la tasa de crecimiento se debe acelerar a 5% a partir de 2010 y a 6% por año a partir de 2014. Así, Colombia podrá no sólo generar empleo de calidad, sino reducir la pobreza y disminuir en forma significativa la desigualdad del ingreso.

El gobierno considera que incluso después de las reformas a la normatividad del mercado laboral (Ley 50 de 1990 y 789 de 2002), éste mantiene rigideces que no sólo restringen la competitividad del país, sino que, paradójicamente, conducen a mayores niveles de desempleo e informalidad para la población más vulnerable.

Dentro de éstas considera la rigidez en la fijación de salarios y los costos no laborales, los cuales calcula pasaron de representar 47% adicional de los salarios antes de la Ley 50, a 55% posterior a la Ley 797 de 2003.

De igual manera considera que el cambio en la demanda laboral (ingreso de la mujer al mercado laboral entre otros), sumado a la sustitución de trabajo por capital iniciada en la década de los noventa, provocó un aumento en la demanda por trabajo calificado que no pudo ser cubierta, dados los bajos perfiles de educación de la fuerza laboral. Situación por la

---

<sup>24</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

cual, gran porcentaje de la población que se vio obligada a buscar trabajo en sectores poco dinámicos y con bajas remuneraciones.

Esta baja complementariedad entre las necesidades del sector productivo y las habilidades de la mano de obra se ha traducido en un estancamiento de la productividad total de los factores (PTF) y de la productividad laboral, con claros efectos perversos sociales y económicos.

### 4.3 Ley 789 de 2002 – Reforma Laboral

#### 4.3.1 Origen y mecanismos de implementación

La década de los 90 se caracterizó por un aumento sostenido del desempleo, que se prolongó hasta junio de 2002 cuando el índice llegó a 16%. Con el fin de atenuar los efectos sobre la población más vulnerable y propiciar una mayor absorción de la oferta laboral, el Gobierno Nacional tomó una serie de medidas que consolidó en la Ley 789 de 2002, conocida como Reforma Laboral.

La reforma se orientó específicamente a la generación de empleo, la reducción del desempleo y la formulación de algunos mecanismos de protección social, mediante la consolidación de tres grandes programas a saber: una reforma a la empleabilidad, un programa de apoyo directo al empleo y un sistema de protección al cesante. Además, planteó la creación de unos mecanismos de seguimiento, control y evaluación de su política, como se puede observar en la siguiente tabla.

**Cuadro 2**  
**Programas y Mecanismos dispuestos en la Reforma Laboral**

<b>PROGRAMAS</b>	<b>MECANISMOS</b>
<b>Empleabilidad de mano de obra</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacitación para la inserción laboral</li><li>• Fondo Emprender (FE)</li><li>• Naturaleza y Características de la Relación de Aprendizaje</li></ul>
<b>Protección Social</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fondo de Protección Social - FPS</li><li>• Subsidio al Desempleo</li></ul>
<b>Beneficios Directos a los Empresarios para la Creación de Empleo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Régimen especial de aportes para la promoción del empleo</li><li>• Micro crédito</li><li>• Cambios en la Relación Laboral</li></ul>
<b>Seguimiento, Control y Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comisión Seguimiento a Políticas Generación de Empleo de la Ley</li><li>• El Sistema Nacional de Registro Laboral (SNRL)</li></ul>

Fuente: Ley 789 2002 , esquemático: CGR, DES Gestión Pública





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- Empleabilidad de la mano de obra

Con este fin, se asignaron recursos para financiar la capacitación de la población desempleada a través del programa de inserción laboral provenientes de las contribuciones parafiscales que recibe el SENA por concepto de aportes de los empleadores obligados a pagar y parte de los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar con cargo al Fonade.

Con el objeto de complementar esta medida se creó el Fondo Emprender (FE), para promover empresas basadas en proyectos empresariales formulados por jóvenes participantes de algún programa de formación laboral en el Sena y se introdujeron cambios en el contrato de aprendizaje: en su definición como una relación contractual sin carácter laboral, en su duración, en sus modalidades y en el número de entidades que podían brindar capacitación con este mecanismo.

- Protección Social

En este campo y, como principal instrumento financiero del Sistema Social de Riesgos (SSR)<sup>25</sup>, la Ley 789 creó el Fondo de Protección Social (FPS), como una cuenta especial para financiar los programas sociales que el Gobierno definiera como prioritarios y los proyectos estructurados para la obtención de la paz. Además se creó el llamado subsidio al desempleo cuyo objetivo es dar una solución temporal, a los efectos causados por el desempleo en la población de menores recursos.

- Beneficios a empresarios

Con el fin de beneficiar directamente a los empresarios que crearan empleo, se estableció un régimen especial de aportes para la promoción del empleo consistente en la exención en el pago de los parafiscales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar (CCF), para los empleadores que generen nuevos puestos de trabajo para discapacitados, reinsertados, (ex)presidarios, jefes de hogar y otros, como una medida transitoria y cuando la tasa de desempleo de la región donde opera la empresa supere el 12%. Junto con esta medida se impulsa el Micro crédito, programa a cargo de las CCF y dirigido a las empresas que demuestren haber creado por los menos un nuevo empleo.

Los cambios en la relación laboral se orientan a la flexibilización del horario de trabajo: se disminuyen los porcentajes a pagar por las horas extras laboradas (ordinarias y festivas), dominicales y festivos, y se aumenta la jornada regular de trabajo diurna hasta las 10 p.m. con lo cual desaparece el recargo nocturno a pagar de 6 p.m. a 10 p.m. Además, se disminuye el monto de la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo.

- Seguimiento, Control y Evaluación

---

<sup>25</sup> DNP. Documentos CONPES 3144 de diciembre de 2001 y 3187 de 2002.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

La Ley creó una Comisión para efectuar el monitoreo y evaluación de los resultados de la política de empleo al finalizar el segundo año de su ejecución y ordenó la implementación del Sistema Nacional de Registro Laboral (SNRL) encargado del “*control de la vinculación y desvinculación al trabajo y condición previa para el otorgamiento de los subsidios a que se refiere la presente ley, en los casos y las condiciones que determine el Gobierno Nacional*”.

### 4.3.2 Resultados

Pese al esfuerzo del Gobierno Nacional para tratar de destacar las bondades de la reforma, los resultados arrojados no avalan una interpretación definitiva. En su momento, la Corte Constitucional en sentencia C-038 de 2004 la calificó como una ley regresiva pues recortaba los derechos laborales, concepto con el cual concuerdan actualmente los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Córdoba Triviño.

Ahora, si bien es cierto que los estudios que analizan los resultados de la reforma laboral se hallan divididos (ver cuadro 3), el denominador común de sus resultados sigue siendo la incertidumbre. Como observó la Corte Constitucional<sup>26</sup> en los documentos aportados en la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 789 de 2002 “*(...) la situación de incertidumbre sobre los efectos de la Ley 789 de 2002 se mantiene, sin que permita dilucidar la existencia de un nexo causal entre las medidas adoptadas por esta ley y los efectos que se ha tenido en materia desempleo*”.

**Cuadro 3**  
**Comparativo de los estudios sobre resultados de la reforma laboral de 2002**

ESTUDIO	TITULO	CONCLUSION
CEDE – Alejandro Gaviria Noviembre de 2004	Ley 789 de 2002 ¿Funcionó o no?	Los resultados de la reforma no sugieren efecto sustancial en la generación de empleo ni en la formalización de éste.
CIDE – M. Protecc. Social. H.López. Dic. 2004	Impacto de la reforma Laboral en generac. y calidad de empleo	La reforma impactó positivamente en la generación de empleo y en su calidad.
Universidad de los Andes. Núñez. 2004	Seguimiento a Ley 789 de 2002	No estima los efectos de la Ley 789 sobre el número de empleados. La probabilidad de hallar empleo en sector formal aumentó
U. Externado de Colombia. Observat. Mercado Trabajo y Seguridad Social. Jun/04	Seguimiento a Ley 789 de 2002, de Reforma Laboral Año 2003	El Gobierno sobreestimó ampliamente el impacto ocupacional directamente atribuible a la Ley 789.
U. Externado de Colombia. Observat. Mercado Trabajo y Seguridad Social. Marz /05	Mitos y Realidades de la Reforma Laboral Colombiana. La ley 789 Dos Años Después	Las ganancias ocupacionales imputables a la reforma laboral no pueden haber sido relevantes. Estuvieron muy por debajo de lo proyectado y publicitado por Gobierno
Ministro Protección Social. Medellín, abril 2005	Reforma Laboral. Origen, estructura y resultados. .	Mejora la generación y calidad del empleo.

<sup>26</sup> Honorable Corte Constitucional. Comunicado de prensa No.14. Expediente D-6822. Sentencia C-257 de 2008.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

Fuente: CGR

En concepto del Magistrado Jaime Araújo (comunicado de prensa No.14. Expediente D-6822. Sentencia C-257 de 2008) *“con el fallo de exequibilidad que la Corte otorgó a la reforma laboral, se desmonta el Estado Social de Derecho al avalar la regresión de derechos fundamentales de los trabajadores sin que, como queda demostrado, se hubiera producido los supuestos beneficios que en materia de empleo se sostuvo ameritaba la adopción de esta legislación inconstitucional. Vistos los resultados, es claro que después de cuatro años, no se cumplieron esos objetivos (...) mientras que los empleadores obtuvieron billones de pesos que no compensa la reducción drástica de los derechos de los trabajadores (...)”*.

La Comisión de Seguimiento de la Ley, en relación con el cumplimiento de las metas de algunos de los mecanismos adoptados por ésta, afirma: *“En general se considera que el estimativo del impacto de estas medidas en la generación y calidad del empleo, es difícil de obtener en forma exacta debido a la interacción con otras variables y a la poca disponibilidad de información y de métodos estadísticos”*. De esto se infiere que en el momento de la creación de tales medidas el Gobierno Nacional no tenía claro el número de empleos nuevos que pretendía crear con ellas.

Finalmente, aspectos como los que se relacionan a continuación evidencian improvisación en la implementación de la reforma:

- Algunos mecanismos creados por la Ley perdieron la posibilidad de desarrollarse antes de ser implementados, otros se realizaron en forma tardía y de aquellos que se desarrollaron en tiempo, algunos no arrojaron los resultados esperados.
- Se generó una serie de vacíos ante la ausencia de una metodología y de unos indicadores objetivo como punto de partida para evaluar los resultados.
- No se implementó un sistema de información integral y confiable en el cual se consolidaran las cifras del mercado laboral colombiano, pese a que la ley había ordenado la creación del SNRL. Según la ley, éste debía orientarse al *“control de la vinculación y desvinculación al trabajo y condición previa para el otorgamiento de los subsidios a que se refiere la presente ley, en los casos y las condiciones que determine el Gobierno Nacional”*. Además de lo reducido de sus competencias, no se contó con los recursos ni los estudios necesarios para darle vida y ponerlo en funcionamiento.

En concepto del Magistrado Jaime Córdoba Triviño<sup>27[3]</sup> la información que actualmente se posee de la reforma laboral es “precaria”. Según él *“(...) los datos reflejan una incertidumbre no resuelta sobre los efectos reales y los fines de la ley, es decir, sobre la pretendida o deseada empleabilidad”*.

---

<sup>27</sup> Honorable Corte Constitucional. Comunicado de prensa No.14. Expediente D-6822. Sentencia C-257 de 2008.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- La Ley creó una comisión encargada de evaluar los resultados al finalizar el segundo año de su aplicación. Su conformación y desarrollo se caracterizaron por demoras recurrentes, lo que evidencia la falta de responsabilidad y eficiencia en el seguimiento de la ley<sup>28</sup>.

Al respecto, el Representante a la Cámara Carlos I. Cuervo V. integrante de la Comisión de Seguimiento y Verificación a las Políticas, se refiere de la siguiente forma: *“El seguimiento a la reforma laboral no se ha realizado de manera eficiente por parte de la comisión creada con este objetivo, las principales fallas en que han incurrido parten del incumplimiento de la responsabilidad legal de reunirse cada tres meses, sólo se han reunido tres veces durante el presente año (...), quedando un lapso de siete meses entre las dos primeras reuniones. A las reuniones han asistido todos los delegados, sin embargo no ha logrado establecerse una metodología de trabajo clara que permita hacer un rastreo claro (sic) de la ley 789”.*

### 4.4 Proyecto de Ley de creación del Instituto Nacional de Estadística

El 18 de septiembre de 2007 se presentó a consideración del Congreso un proyecto de ley para la creación del Instituto Nacional de Estadística. En la exposición de motivos se argumenta que el país enfrenta una crisis en el manejo de sus estadísticas, producto de la dependencia presupuestal y la falta de autonomía del DANE, aspectos éstos que afectan la credibilidad de la información estadística del país.

Efectivamente, en los últimos años el país ha venido asistiendo a un escenario confuso y contradictorio en materia de información estadística lo que ha originado un debate continuo sobre la función del DANE, que se ha intensificado a raíz de las últimas medidas adoptadas por la entidad, en especial las relacionadas con la medición del empleo.

Gran parte del desbarajuste de las estadísticas se origina en el cambio de metodología hecho por el DANE para la medición de algunas variables macroeconómicas, entre ellas la del empleo. De la Encuesta Continua de Hogares se pasó a la Gran Encuesta Integrada de Hogares sin haber fijado un periodo de transición que permitiera interpretar, comparar y armonizar los resultados de las dos encuestas. Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se pronunció ante la Corte Constitucional, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad de la reforma laboral, así: *“debido al cambio de la metodología empleada por el DANE para la medición de variables laborales, en el país en la actualidad no existen las condiciones para elaborar un estudio confiable sobre la evolución del desempleo”.*

Además, para algunos analistas la metodología de medición del empleo se modificó precipitadamente y sin transparencia, lo cual se habría podido evitar si se hubiera realizado

---

<sup>28</sup> Oficio 34789 de diciembre 17 de 2004 del H. Representante Carlos I. Cuervo V., integrante de la Comisión de Seguimiento y Verificación a las Políticas al Sr. Presidente de la República. Rad. de Presidencia de la República 11007.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

una metodología clara y paralela, que permitiera un análisis comparativo de sus resultados con los de la anterior.

Tal escenario no es propicio para la formulación de políticas públicas relacionadas con el empleo e impide que se adelanten análisis razonables relacionados con la estructura y proyección reciente del mercado laboral colombiano. El país no cuenta con datos confiables sobre la evolución de este mercado, al punto que estos últimos años han sido, al decir de un renombrado economista, como “de oscuridad estadística”<sup>29</sup>. La crisis de confiabilidad que se ha generado sobre las cifras que emite el DANE, supone deficiencias técnicas, instrumentales y políticas en el proceso de investigación, recolección y procesamiento estadístico.

Lo anterior, plantea para varios sectores gremiales, académicos y de opinión pública la necesidad de un cambio estructural en el DANE que debe empezar por una reforma constitucional que modifique el carácter de entidad adscrita a la Presidencia, de tal forma que se garantice su total autonomía e independencia. El cambio implica transformar el DANE en el Instituto Nacional de Estadística (INE), como un establecimiento público del orden nacional con autonomía administrativa y financiera, personería jurídica y patrimonio propio, encargado de las estadísticas y censos oficiales de la Nación.

En cuanto a su naturaleza y creación, se pretende transformar al DANE en un establecimiento público del orden nacional, funcionalmente descentralizado que estará vinculado al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda. Se le reconoce, al ser establecimiento público, una personalidad jurídica propia, lo que le permitirá actuar jurídicamente por sus propios órganos y comprometer sus propios recursos y responsabilidad.

Así mismo, al crearse como establecimiento público tendría la designación legal de entidad descentralizada del orden nacional. También estaría sujeta a control de tutela, por cuanto el Presidente de la República sería el encargado de nombrar a su director o gerente, como lo prevé el proyecto. Siendo sus principales características, su capacidad de actuación en lo activo y pasivo por su propia cuenta, a través de sus autoridades y con patrimonio independiente. El principio de autonomía administrativa y financiera, al cual estaría sujeto el INE, se adelantaría bajo las normas propias del organismo que se expidan para el efecto, y sus propios estatutos.

Si bien la presentación de la problemática en la exposición de motivos del proyecto de ley es reducida, basta para avalar la iniciativa de transformar el DANE en una entidad independiente y autónoma como una iniciativa oportuna y pertinente.

Oportuna por dos razones en especial. La primera, porque recoge una necesidad manifiesta que es la de efectuar una transformación total del DANE que permita darle consistencia y credibilidad a las estadísticas nacionales que éste elabora. La segunda, porque se presenta

---

<sup>29</sup> Portafolio.com. Marzo 3 de 2008. Una verdad inconveniente. César Caballero.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

en momentos en que la entidad atraviesa por una de sus mayores crisis, siendo criticada al unísono desde diferentes sectores incluso, hasta por el Gobierno Nacional que no hace mucho tiempo era su más férreo defensor.

Pertinente porque eleva el rango del organismo encargado de las estadísticas nacionales, insumo básico para la formulación de eficientes y eficaces políticas públicas y para la toma de decisiones, en los diferentes sectores de la vida nacional, tanto en el aspecto económico como en lo político, fiscal y social.

En el articulado del mencionado proyecto se plantea la autonomía e independencia del INE, sin embargo en la práctica este objetivo no es claro ya que seguirá existiendo una relación de dependencia del nuevo organismo frente a la Presidencia de la República, ahora a través del Ministerio de Hacienda.

### 4.5. Fusión del Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud

Mediante la Ley 790 de 2002, Artículo 5, se fusionaron los Ministerios del Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud en el Ministerio de la Protección Social. Esta fusión conllevó a que de la planta de personal de 1749 trabajadores se pasará a una planta de 1489, con un ahorro anual de \$8.889 millones.

El nuevo Ministerio implicó una nueva estructura operativa que pretendía hacer más eficiente el manejo de cerca de \$20 billones que maneja el Ministerio y las entidades adscritas. Se crearon 3 Viceministerios: el Técnico, el de Salud y Bienestar y el de Relaciones Laborales. En lo que respecta a este último, su función concernía a los derechos humanos de los sindicalistas, la protección laboral, la promoción del trabajo, la inspección y vigilancia, sin intervenir en la mediación de conflictos laborales, bajo el supuesto que son las partes quienes deben ponerse de acuerdo y solucionar sus diferencias, Son inmensas las responsabilidades de las dos áreas, y por importante y capaz que sea el titular del ahora Ministerio de la Protección, no es posible concentrar en un solo responsable la toma de decisiones que, aún cuando se aumentó el número de viceministros, al final es una sola persona humana quien tiene el peso de la responsabilidad de la salud de los colombianos, la generación de empleo, las relaciones laborales, la adecuada respuesta a los sindicatos, las relaciones capital-trabajo.

La carta de navegación del nuevo Ministerio eran la reforma laboral y la reforma pensional. Una de las críticas que se hace a esta fusión es que se perdió especificidad en la atención de los problemas típicos de salud, dándole atribuciones generales sin una delimitación clara y una complementación de funciones con los demás aspectos de tipo social. De acuerdo con la opinión del consultor Iván Jaramillo<sup>30</sup> “si se analiza costo-beneficio, es más lo que se pierde que lo que se gana con la fusión. La experiencia de unir los dos Ministerios no mostró frutos positivos, no hay resultados mejores gracias a la fusión, por el contrario: ambos sectores (salud y trabajo), perdieron presencia y capacidad de liderazgo”.

---

<sup>30</sup> <http://www.periodicoelpulso.com/html/0702feb/debate/debate-05.htm>





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

Mediante proyecto de ley No. 101 de 2007 se propuso la escisión de los dos ministerios y la creación nuevamente del Ministerio de Salud y del Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social. En la exposición de motivos se expone que la actual fusión no dio los resultados esperados y está demostrado que una misma persona no puede cumplir a cabalidad la doble función del Trabajo y la Salud por que son asuntos diametralmente diferentes

La Auditoria realizada por la Contraloría General de la República al Ministerio de Protección Social para la vigencia 2006 destaca que el Programa de Apoyo Directo al Empleo (PADE), contó con \$31.367 millones, para la creación de 60.000 nuevos empleos en 25 ciudades que se ejecutarían en aproximadamente 10 meses. Esta meta se reformuló a 25 mil empleos cifra que no se logró creándose 1.577 empleos en 19 ciudades con una utilización de \$1.800 millones.

Igualmente se estableció que los costos administrativos fueron mayores que los subsidios entregados.

### 5. LA MEDICIÓN DEL EMPLEO

#### 5.1 La Encuesta Continua de Hogares

A partir de 1970 el DANE venía realizando la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), sin embargo, en 1996 el organismo impulsó un plan tendiente a mejorar la calidad de las Encuestas de Hogares que culminaría con la adopción del sistema de recolección continuo al cual se le denominó Encuesta Continua de Hogares (ECH). Este sistema entró en vigencia a partir del año 2000, siendo este un periodo de prueba, aplicándose simultáneamente con la ENH, e implementándose en forma permanente desde enero del 2001.

El tipo de muestreo de la ECH era probabilístico, de conglomerados desiguales, estratificado y trietápico, su objetivo principal era obtener indicadores de la fuerza de trabajo, capturando sus variaciones estacionales, cíclicas y de tendencia en el trimestre. Al igual que la ENH estaba conformada por módulos permanentes y transitorios.

Dado que la principal característica de este sondeo era la recolección ininterrumpida a lo largo del año, se tiene que la semana de referencia era móvil y diferente para cada uno de los hogares encuestados dependiendo de la fecha de la encuesta.

El tamaño de la muestra en esta encuesta era equivalente al de la ENH para el trimestre, sin embargo, en la ECH la muestra se distribuía uniformemente en cada una de las semanas que hacen parte del trimestre. En la ECH era posible hacer estimaciones con los siguientes niveles de desagregación geográfica: indicadores mensuales representativos del mercado laboral para el conjunto de grandes ciudades y total nacional; bimestrales para grupos de grandes ciudades; trimestrales por ciudad, y para el total del país por zona (Cabecera - Resto); semestrales por ciudad, grandes regiones y zona; y, anuales por ciudad, por región y zona, y por departamento. Lo anterior implica que a medida que aumentaba el tamaño de muestra acumulado (semana, mes, trimestre) el error de dichos indicadores era menor.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

La transición de la ENH a la ECH implicó tres importantes cambios. primero, se amplió el objetivo principal, permitiendo estimaciones acerca de temas demográficos y características socioeconómicas, además de profundizar en el análisis del mercado laboral. En segundo lugar, se redefinieron las poblaciones que conforman la PET (Población en Edad de Trabajar), en particular afectando los stocks de ocupados, desocupados e inactivos. Tercero, se modificó el sistema de recolección de información, pasando de una periodicidad trimestral a una semanal.

Los dos últimos cambios sugieren que sin un previo ajuste los indicadores laborales no son comparables, por tanto, surge la necesidad de empalmar las series de los indicadores que provienen de las Encuestas de Hogares para permitir un análisis ininterrumpido de la situación del mercado laboral en el país.

### 5.2 La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

A partir de julio de 2006 se dio inicio al proyecto Gran Encuesta Integrada de Hogares dentro del cual, en su primera fase, se realizaron varias mejoras a la Encuesta Continua de Hogares, como la ampliación de la cobertura de 13 ciudades y áreas metropolitanas a 24; la captura sistematizada con Dispositivos Móviles (DMC) en lugar del formulario en medio físico y la inclusión de algunos módulos periódicos como informalidad, seguridad y protección social, en forma permanente.

Además, se hizo una revisión de las variables que se querían mejorar en cada encuesta, frente a lo que se había desarrollado en períodos anteriores, se hizo un análisis sobre cuáles temáticas y variables eran comunes a las tres encuestas y fue así como se definió que el eje central de la GEIH debía ser la Encuesta de Mercado Laboral (ECH) por su carácter de continua y por ser la de mayor tamaño y cobertura. Las otras encuestas se incluirán como módulos específicos, los cuales no se harán a toda la muestra sino a una submuestra de la ECH, es el caso del módulo de gastos que se aplica al 25% de la muestra.

La recolección de la GEIH se inició el 10 de agosto de 2006 en su módulo central de mercado laboral e ingresos y a partir del 6 de septiembre del año 2006, se empezó la recolección del módulo de gastos de los hogares.

En la actualidad la encuesta tiene una muestra total anual de 271.620 hogares, lo que hace que sea la de mayor cobertura a nivel nacional.

Mediante esta encuesta se solicita información sobre las condiciones de trabajo de las personas (si trabajan, en qué trabajan, cuánto ganan, si tienen seguridad social en salud o si buscan empleo), además de las características generales de la población como sexo, edad, estado civil y nivel educativo, se pregunta también sobre sus fuentes de ingreso y sus gastos (qué compran, cada cuánto lo compran y en dónde lo compran).

A las y los ocupados (asalariados e independientes) se les interroga sobre empleo principal, rama de actividad: ocupación u oficio, posición ocupacional, ingresos laborales en dinero, en especie, ingresos no laborales, horas efectivas trabajadas (horas normales, de más y horas





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

de menos), calidad del empleo principal, secundario (ingresos, horas), subempleo y condiciones de empleo inadecuado.

A los desocupados: duración del desempleo, características del empleo buscado (tiempo completo o parcial, posición ocupacional, ocupación, experiencia laboral (cesante o aspirante), características del empleo anterior (tiempo sin trabajar, ocupación, actividad, posición ocupacional), e ingresos.

Para los inactivos: experiencia laboral, tiempo que lleva sin trabajar, sin buscar trabajo y sus ingresos.

Al igual que permite conocer el tipo de viviendas, servicios y características de los ocupantes; la cobertura de la seguridad social y las pensiones, la educación de los miembros del hogar, las condiciones de empleo y desempleo, la distribución de ingresos de las personas y la estructura de consumo entre los diferentes estratos socio-económicos. La información suministrada es del nivel nacional, urbano-rural, regional, departamental, y de cada una de las capitales de los departamentos.

La GEIH se hace por muestreo, esto significa que se visitan aproximadamente 300 municipios en el año, los cuales representa a otros municipios con características similares en cuanto a población, ubicación, desarrollo socio económico y necesidades de la población. No se visitan todos los hogares del país, sino aproximadamente 270.000 cada año, las personas de estos representan a muchas otras similares. Al ser una ampliación de la Encuesta Continua de Hogares, todavía es utilizada por el DANE para la información del mercado de trabajo, aplicada desde 1970 como un sistema de muestras de propósitos múltiples (datos y estimaciones).

Al conciliar los resultados del Censo de población de 2005 con los resultados de la GEIH, el DANE modificó la estimación de los valores de la población total, de la económicamente activa, de la población en edad de trabajar, los ocupados, desocupados y subempleados. Nuevas modificaciones a los indicadores del mercado de trabajo aparecen porque las proyecciones de población se hacen sobre el antiguo Censo de población 1993.

De acuerdo con funcionarios del DANE la GEIH no representó un cambio de metodología respecto a la Encuesta Continua sino unos ajustes a ciertas preguntas y una expansión del cuestionario para incluir en forma permanente aspectos que se investigaban con alguna periodicidad. Es por ello que no se consideró necesario hacer un paralelo con la Encuesta Continua ya que, no se hicieron cambios fundamentales que pudieran afectar la medición de los indicadores y las tendencias históricas.

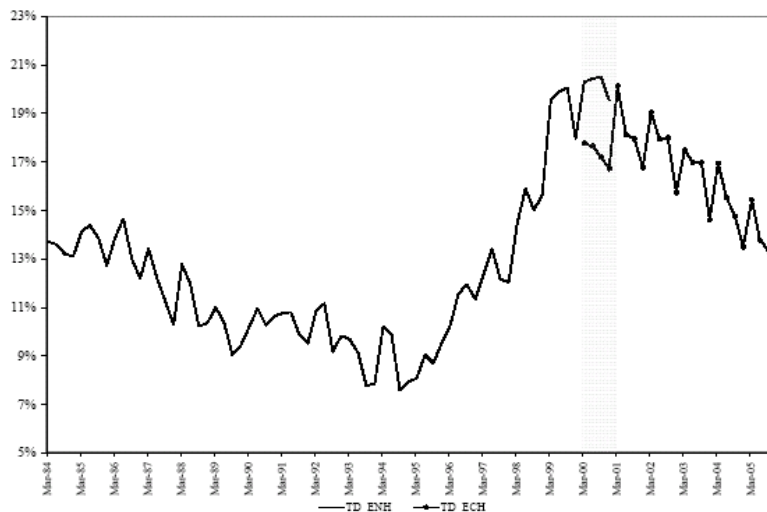
Este empalme debería haberse hecho, pues con los cambios metodológicos en el año 2000 se presentó un desfase de mucha magnitud, que pudo ser detectado gracias a que se hizo durante un año un paralelo de los dos tipos de encuesta, como se ve en el siguiente gráfico:



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

**Gráfico 11**  
**Resultados del paralelo entre ENH y ECH**



Fuente: DANE

Al comparar los resultados del crecimiento económico con los que empezó a arrojar la GEIH se notaron discrepancias que, por lo menos a nivel teórico, no tenían explicación.

Resulta difícil pensar que con un crecimiento de la producción nacional cercano al 8% se de una disminución del empleo en 725.000 personas y de la tasa de ocupación de 52% a 50.7% entre junio de 2006 y el mismo mes de 2007

Al igual que esta discrepancia con el crecimiento económico se generaron dudas en muchos otros frentes: el Censo de 2005 reportó una cifra de incapacitados permanentes para trabajar más parecida a la que reporta la ECH sobre los cinco trimestres anteriores a la GEIH (abril/05 a junio/06), que la que muestra la GEIH<sup>31</sup>. Además, "(...) en la encuesta de ingresos, los zeros que se reportan como ausencia absoluta de ingresos realmente correspondían a las personas que no contestaban la encuesta. El DNP al procesar la información correspondiente al tercer trimestre 2006 de la GEIH identificó que existía un aumento del 17.4% en los ingresos reportados como cero, con respecto al mismo trimestre del año anterior"<sup>32</sup>.

Esta situación motivó una gran discusión a todos los niveles sobre la confiabilidad de las cifras del organismo rector de las estadísticas del país, lo que llevó finalmente al DANE a evaluar la incidencia de los ajustes que había realizado. En primera instancia se creó un "laboratorio de simulación", encargado de realizar, a partir de noviembre de 2007 y hasta junio de 2008, el paralelo que no se hizo cuando se produjo el cambio en la encuesta. De manera paralelamente se configuró una comisión de expertos que se encargaría de analizar

<sup>31</sup> Misión de Expertos 15.05.2007

<sup>32</sup> C. Rentería, El Tiempo, 19.09.2007



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

uno por uno los ajustes realizados en la GEIH, para medir su real incidencia en los resultados que se presentaban.

### 5.2.1 Descripción detallada de los cambios realizados con la GEIH

Mediante la GEIH se pretendía la integración en una sola encuesta de las tres más importantes encuestas a hogares del DANE, a saber: la ECH (Encuesta Continua de Hogares), la ECV (Encuesta de Calidad de Vida) y la ENIGUR (Encuesta de Ingresos y Gastos), permitiendo el enriquecimiento de cada una en particular pero sin dañar la calidad por el diseño de un formulario tan excesivamente pesado que pudiera incrementar los errores no muestrales.

Las mejoras introducidas en la GEIH se relacionan con:

- Ampliación temática por la integración de las tres encuestas.
- Ampliación de la muestra a 11 ciudades adicionales a las que se venían trabajando, en la Encuesta Continua de Hogares.
- Realización de la encuesta en cuestionario electrónico utilizando los Dispositivos Móviles de Captura (DMC).

Se incluyeron preguntas nuevas y se hicieron cambios a algunas de las ya existentes, los cuales se mencionan a continuación:

- Las alternativas de la pregunta número 10 de la ECH, “¿Cuáles de los siguientes servicios o bienes posee este hogar?”, fueron aumentadas en la GEIH, de acuerdo con la encuesta de calidad de vida. Se pregunta si posee o no el artículo teniendo en cuenta que éste debe estar en uso.
  - ✓ En agosto de 2006, se inició la recolección de los Módulos de Negocios y de Turismo.
  - ✓ El Capítulo C. Datos del Hogar, se amplió en temas referentes a: pago de arriendos, toma de decisiones en el hogar, ingresos del hogar, subsidios para compra de vivienda y aumento de las opciones de la pregunta bienes que posee el hogar, etc.
  - ✓ Se incluyó el Capítulo D. Registro de personas, de acuerdo con la formulación del Censo 2005.
  - ✓ En el Capítulo E. Características Generales, se incluyó la pregunta 3, fecha de nacimiento, se cambió la pregunta 5 sobre parentesco en algunas alternativas, se incluyó la pregunta 6 sobre autoreconocimiento y la pregunta 7, sobre no consumo de comidas básicas o principales y, cambió la pregunta 8 de acuerdo con las alternativas utilizadas en el Censo 2005.
  - ✓ Se incluyó el Capítulo F. de Seguridad Social en Salud para todas las personas del hogar.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- ✓ El Capítulo G. Educación, se aplica a los mayores de 3 años y no a las personas de 5 años y más, como se aplicaba en la ECH. Se incluyeron preguntas relacionadas con: subsidios, alimentos, becas, préstamos para estudiar y la pregunta 8, relacionada con el título recibido.
- ✓ El Capítulo H. Fuerza de Trabajo, se aplica a todas las personas de 10 años y más, en todos los dominios de cobertura; en la ECH se aplicaba para 12 años y más en el área urbana y 10 años y más en el área rural. En la pregunta 1, se cambió de orden la alternativa Otra actividad, ¿cuál? e Incapacitado permanente para trabajar, en la pregunta 5 se eliminó la palabra FAMILIAR, debido a la inclusión de la alternativa g. Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares. En el Capítulo I. Ocupados, pregunta 14, en las preguntas 10 y 12 de la GEIH, se eliminó el término “Últimas 52 semanas” y se dejó “Últimos 12 meses”, porque calcular las últimas 52 semanas, era muy dispendioso en campo.
- ✓ El Capítulo I. Ocupados, incluye todas las preguntas de la ECH, sin embargo, es el capítulo que más se amplió para GEIH, (99 preguntas) y quedó organizado en ocho grandes grupos:
  - Tres preguntas principales para determinar la ocupación y la rama de actividad en la que se desempeña la persona encuestada y clasificada como ocupada.
  - *Contratación*. Se le pregunta a las personas que declaran tener un contrato de trabajo.
  - *Asalariados*. Para las personas clasificadas como obreros o empleados de empresa particular, obreros o empleados del gobierno, empleado doméstico y jornalero o peón.
  - *Independientes*. Para las personas clasificadas como trabajador por cuenta propia, patrón o empleador y otro.
  - *Asalariados e independientes*. En este capítulo se toman los trabajadores familiares y no familiares sin remuneración. Este grupo de preguntas indaga sobre el número de horas normales y efectivas trabajadas en el empleo principal, el horario, el lugar donde realiza habitualmente el trabajo, afiliación por el trabajo principal a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales, y sobre el trabajo anterior.
  - *Trabajo secundario*. Se aplica a las personas que declaran tener un segundo trabajo.
  - *Empleo con insuficiencia de horas y situaciones de empleo inadecuado*. Se le aplica a las personas que se consideran subempleadas.
  - *Calidad del empleo principal*. Para todas las personas clasificadas como ocupados.
  - En la pregunta 114 de la GEIH, se incluyó la opción “Trabajador sin remuneración en empresas de otros hogares” para incluir las personas que realizan actividades productivas sin remuneración en empresas de hogares



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

diferentes al hogar de residencia. Ésta opción se incluyó en las siguientes preguntas: 81, donde se indaga por la posición ocupacional del empleo anterior, y en la 84, donde se averigua por la posición ocupacional del segundo empleo, también se incluyó en el Capítulo J. desocupados la pregunta 4, para indagar por la Posición ocupacional en que está buscando trabajo y en la 11, por la posición ocupacional del último trabajo que tuvo la persona.

- Una innovación de la GEIH, es la profundización en el tema de calidad del empleo, por el cual no era posible indagar en la ECH, ya que no se tenía informante directo, y el idóneo podía dar información incorrecta.
- ✓ El Capítulo J. Desocupados incluye preguntas relacionadas con:
- Mantiene las preguntas básicas del formulario de la ECH, con el fin de darle continuidad a las series establecidas; sin embargo, de la misma manera que en el capítulo de ocupados, se hace énfasis en el tema de seguridad social, por lo que se realizan preguntas como: “Si le resultara un trabajo ¿Está dispuesto a aceptarlo sin que lo afilien al sistema de salud?”, así mismo para la afiliación al fondo de pensiones.
- ✓ Al Capítulo I. Inactivos, se les mantiene las preguntas de la ECH y además se les realizan otras sobre la afiliación al fondo de pensiones, si recibieron ingresos por trabajo en el último mes y en los últimos doce meses.
- ✓ *Se incluye el Capítulo L. Otras actividades y ayudas en la semana pasada, el cual se aplica a todas las personas que responden los capítulos de ocupados, desocupados e inactivos. Este capítulo también capta actividades adicionales realizadas por miembros del hogar, como la cría de animales, oficios del hogar, trabajo comunitario, que no son remuneradas y generalmente no son consideradas como trabajo.*
- ✓ *El Capítulo M. Otros ingresos (para las personas de 10 años y más), el cual se venía aplicando en la ECH, se amplía para la GEIH, y se dividen en ingresos del últimos mes, de los últimos 12 meses y ocasionales. Estos últimos solo se preguntan para los hogares de la muestra a la cual se le aplicarán los formularios 2, 3 y 4 de Gastos. Dentro de los ingresos no laborales se incluyen: ingresos por arriendos, pensiones, dineros recibidos de personas u hogares del país o fuera del país, dinero por intereses de préstamos, CDTs, depósitos de ahorro, utilidades, cesantías.*
- Dentro de los ingresos ocasionales se encuentran: venta de casas, fincas, lotes, terrenos, semovientes, acciones, indemnizaciones, loterías, herencias, etc. Además se indaga si las personas del hogar utilizaron parte de esos ingresos o ahorros de años anteriores en los gastos del hogar con el objetivo de utilizarlos en el balance general de ingresos y gastos .*
- ✓ *Se incluye el Capítulo N. Módulo de Turismo (para personas de 10 años y más).*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- ✓ *Se introduce el Módulo de Negocios y actividades agrícolas, pecuarias, forestales y mineras (para personas con código de respuesta 7 en pregunta I 39).*
- En el mes de septiembre del año 2006
- ✓ Se incluye el Módulo 2. GASTOS, el cual se aplica solamente al 25% de la muestra de hogares.
- En el IV. Trimestre del año 2006.
- ✓ En el Capítulo D. Registro de personas, se introduce la pregunta 8. ¿Qué miembro del hogar recibe la mayor parte de ayudas (en dinero o en especie) de instituciones o personas de otros hogares?
- ✓ En el Capítulo I. Ocupados, pregunta 73, cambia la redacción de las alternativas a. y b. Así: a. Realizar aporte obligatorio en un fondo de pensiones y b. Realizar aportes voluntarios en un fondo de pensiones

Hasta el año 2006, los interrogantes sobre informalidad hacían parte de un módulo que se aplicaba en el II y IV trimestre del año. En la GEIH, las preguntas se harán en todas las etapas de la encuesta.

Las preguntas sobre informalidad se mantienen como venían en la ECH, adicionalmente se pregunta: ¿vendería su negocio?, ¿si lo vende a que se dedicaría? y ¿cuales son las razones por las que trabaja como independiente en lugar de ser empleado?.

### 5.2.2 Análisis a las modificaciones introducidas en la encuesta GEIH

El propósito de esta encuesta fue integrar en uno solo los cuestionarios de varias encuestas que se realizaban en diferentes períodos de tiempo y, con diferentes objetivos, para mantener actualizada la información, de todos esos aspectos y hacer un solo levantamiento de información con un muestreo amplio.

La Contraloría General de la República realizó un análisis de la metodología utilizada en la nueva encuesta, para tratar de determinar las causas de los desfases que se presentan en las cifras sobre empleo en relación con las tendencias previas. Al respecto se relacionan a continuación los aspectos que podrían incidir en la alteración de los resultados:

- Extensión del formulario

La integración de las tres encuestas llevó a que el número de preguntas se ampliara de manera considerable.

El total de interrogantes normalmente se aproxima a las 270 preguntas, divididas en 15 módulos, que a su vez se subdividen en otros temas. Este número, ya de por sí elevado, se incrementa con la presencia de “subpreguntas” dentro de algunas preguntas, como en el caso de la pregunta I-95 en la que se interroga sobre satisfacción laboral y se debe



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

responder sobre esa satisfacción en el trabajo actual, en el número de horas trabajadas, en la aplicación de conocimientos, en el pago o ganancias, en los beneficios y prestaciones y en la jornada laboral.

Existe además la posibilidad de que el total de interrogantes eventualmente se amplíe, ya sea por la inclusión de módulos especiales por parte del DANE, o por la prestación del servicio a entidades públicas que deseen investigar temas particulares.

De acuerdo con el DANE este extenso interrogatorio puede ser resuelto en un lapso de 30 a 40 minutos, gracias al Dispositivo Móvil de Captura que se utiliza. Aunque un entrevistado no tiene que responder la totalidad de preguntas, sino solo las que correspondan a su perfil, este tiempo parecería muy reducido si se tiene en cuenta no solo la gran cantidad de interrogantes, sino la dificultad de algunas de ellas que ameritan explicaciones detalladas o la búsqueda de la información en archivos. Una persona catalogada como “ocupada” debe responder aproximadamente 209 preguntas.

Surge entonces la duda de si los encuestados están dispuestos a someterse a este interrogatorio, y si la calidad de la información que suministran es la ideal.

Como se indicó antes, hay muchos interrogantes dudosos, que a partir del cuestionario no se entenderían, lo cual obligaría a una explicación detallada de los encuestadores, que significaría una prolongación del tiempo de duración del interrogatorio. Un ejemplo puede ser la pregunta I-67 en la que se indaga si está cotizando a un fondo de pensiones; dentro de las respuestas se coloca la opción *ya es pensionado*, esta alternativa sólo es posible cuando se trate de una pensión por vejez, que es lo que el DANE entiende, pero que no queda explícito en el formulario.

El hecho de haber incluido el concepto de *Informante Directo*, es decir de la persona directamente involucrada en la entrevista<sup>33</sup>, si bien puede hacer más confiable las respuestas, significa una gran prolongación del tiempo de permanencia de un encuestador dentro de una vivienda. La norma exige que toda persona mayor de 10 años que trabaje debe contestar la encuesta, por lo tanto en una vivienda donde existan varios hogares, el número de entrevistados puede ser grande, lo cual con seguridad complicará mucho la coordinación de las citas.

En conclusión, la extensión del cuestionario se convierte en un factor de riesgo para la fidelidad de los datos pues induce a errores por el cansancio y la desatención por parte de los entrevistados y el entrevistador, además de la pérdida de tiempo que se puede ocasionar a todos los habitantes de una vivienda.

---

<sup>33</sup> Anteriormente se aceptaba la información proporcionada por un informante “idóneo”, es decir una persona mayor de edad miembro del hogar, quien contestaba por si misma y por los demás integrantes.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- Redacción del formulario

Se detectan múltiples desaciertos en la redacción de los cuestionarios, tanto de la ECH como en la GEIH. Estos son descritos ampliamente en el Anexo 1, pero a continuación se sintetizan los aspectos primordiales:

- Preguntas mal formuladas
- Respuestas incoherentes con las preguntas.
- Preguntas que exigen disponer de los documentos para dar una respuesta correcta.
- Falta de mayor desagregación en algunas opciones de respuesta.
- Incoherencia en la secuencia de interrogantes sobre un tema específico.
- No hay opción de respuesta “NO SABE” a preguntas que demandan conocer cifras específicas que seguramente son desconocidas en muchos casos.
- Algunos interrogantes podrían ser incluidos periódicamente y no permanentemente como ahora.
- Se incluyen opciones de respuestas imposibles.
- En muchos casos las opciones de respuesta van con interrogantes.

Vale la pena destacar que estos desaciertos pueden conllevar a respuestas incorrectas que a su vez producirán cifras falaces, por lo que debería hacerse una profunda revisión de este aspecto.

- Conceptos debatibles

En general pueden mencionarse varios conceptos cuya definición es discutible, pero no ha sido modificada desde hace largo tiempo y por lo tanto no debería influir en los datos de empleo del DANE, además, provienen de recomendaciones de organizaciones internacionales de empleo.

- Fuerza de Trabajo. Al confrontar las encuestas se encuentra que hasta julio de 2006 en la Encuesta Continua de Hogares se incluían dos módulos o formularios (ciudades y áreas metropolitanas y cabeceras municipales) en los que se clasificaba como población en edad de trabajar a las personas con más de 12 años, y otro (centros poblados y área rural dispersa) en que se clasificaba como población en edad de trabajar a las personas con más de 10 años. En la Gran Encuesta Integrada de Hogares se unificó este criterio a 10 años, sin hacer distinción entre áreas rurales y metropolitanas. Sin duda esto tendrá un efecto directo en la medición de la PET y de los indicadores relacionados con ella.

Conviene anotar que este aspecto de la población infantil vinculada al trabajo, merecería un riguroso análisis por parte del Estado para evaluar el cumplimiento de la normativa referente al derecho a la educación de este segmento de la población.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- Ocupado: Dentro del concepto se incluyen personas que realizaron actividades pagas durante la semana anterior, así sea de solo una hora y también quienes trabajaron la semana anterior en un negocio por una hora o más, sin que les pagaran.
- Inactivo: Es inconveniente creer que una persona es económicamente inactiva porque en la encuesta declaró que no hizo diligencias para buscar un trabajo o instalar un negocio durante el mes anterior.

De igual forma es discutible el hecho de clasificar como inactivo a quien si desea trabajar, si ha hecho diligencias por conseguir trabajo o negocio, pero no estaba disponible la semana anterior a la encuesta.

- Subempleado: El concepto de subempleo<sup>34</sup> se basa en apreciaciones muy subjetivos que dependen de la opinión del entrevistado, en especial los relacionados con empleo inadecuado por ingresos e inadecuado por competencia, es por ello que más del 50% de los ocupados se consideran a sí mismos como subempleados.
- Empleo Formal e Informal<sup>35</sup> : La calificación de estos conceptos no depende de las cualidades del trabajador sino que se basan en conceptos arbitrarios sobre el número de empleados de la empresa donde presta sus servicios el encuestado. De acuerdo con estas definiciones el empleo informal puede encontrarse en microempresas, pymes o inclusive en grandes empresas.

- Cobertura

La ECH venía trabajando 13 ciudades con sus áreas metropolitanas, resto urbano y resto rural, a partir del 10 de julio de 2006 se amplió la cobertura a 11 ciudades adicionales, sin embargo, en la práctica aún no se incluyen estas ciudades dentro de las estadísticas por ciudades.

- **Año 2001-2005.** Total nacional, Cabecera (Área Urbana) y Resto (Zonas Rurales), por grandes regiones (Atlántica, Oriental, Central, Pacífica y Bogotá), por departamentos y 13 áreas metropolitanas (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio).

---

<sup>34</sup> Son los ocupados que quieren y pueden trabajar más tiempo porque: 1. Tienen una jornada de trabajo inferior a las 2/3 partes de la jornada legal, 2. Consideran que sus ingresos no son suficientes para atender sus gastos normales y 3 Juzgan que la ocupación desempeñan no esta de acuerdo con su profesión o entrenamiento, por lo cual puede tener una baja productividad.

<sup>35</sup> Personas que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupan hasta diez trabajadores; en el servicio domestico o trabajadores familiares sin remuneración: por cuenta propia excepto si son profesionales; son empleadores con empresas de 10 o menos trabajadores y no trabajan en el gobierno y el empleo formal es aquél en donde media un contrato de trabajo, existe una afiliación a la seguridad social, a un fondo de pensiones, hay una participación de los trabajadores en alguna organización sindical.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- Desde el año 2006 se cubrieron 11 ciudades adicionales a las de los años 2001-2005: Quibdó, Sincelejo, Santa Martha, Riohacha, Valledupar, Tunja, Florencia, Neiva, Popayán, Armenia, San Andrés. Permite también estimaciones para el total nacional, cabeceras, zonas rurales, regiones y total por departamento.

El tamaño de la muestra en cada trimestre corresponde a:30.000 hogares en las trece ciudades y 7.500 en los demás dominios de estudio.

El error estimado es alrededor de 5% con un nivel de confiabilidad del 95%, para los principales indicadores.

Comprende además la encuesta de cobertura nacional que permite obtener resultados por zona urbana y rural, grandes regiones y total por departamento. Esta investigación no incluye la población de los llamados territorios nacionales antes de la constitución de 1991, en los cuales reside aproximadamente el 4% de la población.

Actualización más rápida de información derivada, mediante la acumulación de muestra

- Uso de Promedios Móviles

Al respecto César Caballero<sup>36</sup> dice:

*“Ante las preocupaciones de los analistas por la inconsistencia de los datos del mercado laboral de los últimos dos meses, el DANE se defiende aseverando que en los trimestres móviles (promedio de los resultados de los últimos tres meses) las fluctuaciones son normales. Esta metodología se usa para suavizar series y descubrir tendencias de largo plazo.*

*A mi juicio, es valido que un académico, una firma consultora o un estudiante, usen los promedios móviles, pero una entidad oficial de estadística, que ha diseñado el instrumento para tener estimaciones mensuales, debe responder por la solidez y coherencia de esos datos mes a mes y no trimestralmente.”*

## CONCLUSIONES

- La tasa de crecimiento de la población colombiana ha experimentado una desaceleración mayor a cualquier expectativa, por lo cual las proyecciones sobre número de habitantes que realizaba el DANE, con base en los resultados del Censo de 1993, resultaron muy superiores a la realidad.

---

<sup>36</sup> Actualidad Colombiana - Edición No. 440. ECONOMÍA. Estadísticas laborales: Una encuesta es mucho más que un formulario. César Caballero . Exdirector del DANE



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

La estructura de la población es compatible con las tendencias mundiales: un promedio de edad cada vez más alto, preponderancia de la mujer en el total de población y mayor porcentaje de personas en edad productiva.

- Aunque en términos absolutos la población aumenta constantemente y el porcentaje de esta en edad de trabajar se incrementa también, no se observa una mayor presión sobre puestos de trabajo lo que se refleja en una Población Económicamente Activa que entre el 2001 y el 2007 apenas se incrementó en 587.000 personas; el descenso en la Tasa General de Participación corrobora esta afirmación.

Respecto a las cifras poblacionales relacionadas con el mercado laboral, en general se observa un comportamiento muy volátil durante el período 2001-2008 con vertiginosos incrementos y caídas, principalmente de la PEA. Para explicar estas cifras el DANE aduce que las estadísticas laborales son normales porque el intervalo de confianza con el que se trabaja permite variaciones de estas magnitudes.

- Las cifras absolutas de ocupación, que no tienen relación con la PEA, también manifiestas muchos sobresaltos durante el período, con incrementos de más de un millón de personas y decrementos de la misma magnitud. Con estas variaciones se hace difícil precisar una tendencia general de esta variable. Los datos más recientes, a diciembre de 2007 y abril de 2008, muestran incrementos en la ocupación, pero queda por establecer si se deben a crecimientos reales o a simples incrementos que están dentro del margen de error.
- El desempleo, por su parte, registra una tendencia general a la disminución, lo que parecería contradecir las cifras de ocupación, pero sucede que para el DANE las personas que no tienen empleo y han dejado de buscarlo o que si lo buscan pero la semana de la encuesta no estaban disponibles para trabajar, se catalogan como Inactivos y no como Desempleados, por lo tanto no hay una relación entre ocupación y desocupación.

La tasa de desempleo (desocupados/PEA), en esos términos, desciende de 15.6% en el 2002 a 11.0% en abril de 2008. Es preocupante que al discriminar el desempleo se encuentra que el que más viene creciendo es el “oculto” es decir el de personas que no han vuelto a buscar empleo por desaliento; transcurrido un tiempo estas personas pasarán a formar parte de los Inactivos y al dejar de ser desempleados la tasa correspondiente disminuirá, aparentando un mejoramiento que es completamente irreal.

- En cuanto a la calidad del empleo de quienes si están ocupados se encuentra que muchas personas que trabajan están inconformes con las características de su empleo y eso los cataloga como subempleados, el problema es que esta es una medición muy subjetiva que depende del entrevistado.

De cualquier manera las cifras de subempleo son cada vez mayores pasando de 4.6 millones de personas en 2001 a 7.1 millones en 2007.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- Aunque la tasa de ocupación de mujeres viene creciendo en forma continua en los últimos años, aún su participación es reducida respecto a los hombres (38.6% frente al 70.9%).
- El sector informal se define en términos de las características de las empresas en las que se llevan a cabo las actividades y no con base en las particularidades de las personas empleadas

Por lo pronto la formalidad solo se mide para 13 ciudades, en ellas se detectó que del total de ocupados el 56,6 % pertenecía al sector informal (4.9 millones de personas) y el 43,4% al formal (3.7 millones de personas); aunque el porcentaje de informalidad es alto, hay un mejoramiento desde el 2002 cuando ascendió al 61.3%.

Las características de la informalidad explican, en parte, la inequidad en la distribución del ingreso que existe en Colombia. En efecto, el promedio de escolaridad de los informales supera en cuatro años al de los formales; la remuneración de los formales duplica a la de los informales; el aporte al valor agregado de los formales supera ampliamente al de los informales debido a que estos últimos se concentran en actividades como el comercio y los servicios, mientras que aquellos lo hacen en la industria; mientras que en el sector formal la cobertura en salud es casi universal, en el sector informal aún hay un déficit importante de atención en este frente; en el sistema pensional la situación es más crítica: al corte de 2007 el 79,3% de los formales se hallaban afiliados al sistema pensional, mientras que en el sector informal solo lo estaba el 14,7%.

- La economía colombiana ha mostrado una evolución muy positiva desde comienzos de la presente década, la que se ha consolidado a partir de 2005, sin embargo, este comportamiento no ha sido concordante con el desempeño del desempleo, que si bien ha descendido, no ha tenido una respuesta en la misma proporción.
- Desde la óptica del ciclo económico es de esperar que durante la primera parte de la fase expansiva se presente un crecimiento del producto acompañado de un incremento en el empleo. Sin embargo, recientemente a nivel internacional, en los periodos de expansión se han observado altas tasas de crecimiento del producto asociadas no sólo con una recuperación muy lenta o nula del empleo, sino que al mismo tiempo, en algunos casos se han registrado incrementos de la tasa de desempleo.
- Colombia, junto con Venezuela, es uno de los países de América del Sur que presenta mayor resistencia en cuanto a la respuesta del crecimiento económico frente al empleo, a tal punto que a pesar de tener uno de los mayores crecimientos en su actividad económica, presenta también una de las más altas tasas de desempleo.
- Las cifras muestran que los sectores económicos que mayor crecimiento han experimentado no son precisamente los mayores generadores de empleo.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- Con el fin de atenuar la alta tasa de desempleo que experimentaba el país a comienzos del nuevo milenio y propiciar una mayor absorción de la oferta laboral, el Gobierno Nacional tomó una serie de medidas que consolidó en la Ley 789 de 2002, conocida como Reforma Laboral.

La política del gobierno en materia de empleo estuvo orientada a disminuir los costos laborales, a flexibilizar el empleo y a la formulación de algunos mecanismos de protección social.

- No existe consenso sobre los resultados de la reforma laboral. Mientras algunos piensan que se atentó contra los derechos fundamentales de los trabajadores, sin que se hubieran producido beneficios en materia de empleo y más bien los únicos beneficiados fueron los empleadores; otros piensan que sí tuvo efectos positivos al aumentar la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal. La Comisión de Seguimiento de la Ley consideró que el estimativo del impacto de estas medidas en la generación y calidad del empleo, es difícil de obtener en forma exacta debido a la interacción con otras variables y a la poca disponibilidad de información y de métodos estadísticos.
- Con el argumento de que Colombia enfrenta una crisis en el manejo de sus estadísticas, producto de la dependencia presupuestal y la falta de autonomía del DANE, aspectos éstos que afectan la credibilidad de la información estadística del país, se presentó a consideración del Congreso un proyecto de ley para la creación del Instituto Nacional de Estadística, que sería un establecimiento público del orden nacional, funcionalmente descentralizado, que estaría vinculado al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda, con una personalidad jurídica propia, lo que le permitiría actuar jurídicamente por sus propios órganos y comprometer sus propios recursos y responsabilidad.

Para la Contraloría General de la República no resulta clara la autonomía de este Instituto ya que seguirá existiendo una relación de dependencia del nuevo organismo frente a la Presidencia de la República, ahora a través del Ministerio de Hacienda.

- Los continuos altibajos que se presentan en las estadísticas laborales son considerados como normales por el DANE, aduciendo que se encuentran dentro de los niveles de confianza establecidos, sin embargo resultan desconcertantes estas fluctuaciones que en ocasiones representan hasta un 5% de un periodo a otro.
- La interrupción durante unos meses en la entrega de información en términos absolutos para evitar controversias sobre estas cifras, igualmente la introducción de concepto de promedios móviles con el fin de suavizar las estadísticas, lo que ha producido una gran confusión dentro de los usuarios de la información



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- En lo que hace referencia al cambio realizado por el DANE a partir de julio de 2006 en la encuesta a hogares, el análisis realizado por la CGR detecta algunas ventajas y desventajas.

Las ventajas hacen referencia a la ampliación del muestreo en 11 nuevas ciudades, lo que en el futuro dará mayor confiabilidad a las estadísticas de estos municipios; la inclusión en forma continua de módulos que anteriormente se consideraban sólo periódicamente; el uso del Dispositivo Móvil de captura de información que permite mayor agilidad en la recolección y análisis de estadísticas; la introducción del concepto informante “idóneo”, que le otorga un mayor nivel de veracidad a la información; y la inclusión de nuevas preguntas en el cuestionario que permiten un mayor análisis de algunas variables.

En cuanto a las desventajas se destacan: no se realizó el paralelo necesario entre la Encuesta Continua de Hogares y la Gran Encuesta Integrada de Hogares, por lo que hasta el momento se desconoce la incidencia que este cambio pudo tener sobre los indicadores laborales; la ampliación del cuestionario, lo que lo hace tedioso, aumentando la posibilidad de respuestas erróneas; el uso de dispositivo puede tener un efecto negativo en la calidad de la información, lo cual está siendo examinado por el Comité de Expertos que evalúan los cambios realizados a la encuesta; y se encontraron múltiples fallas en lo referente a la redacción del cuestionario lo que lo hace incomprensible para el encuestado.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### GLOSARIO

#### Desocupados (DS)

Son las personas de 10 años y más que durante el período de referencia estuvieron simultáneamente en las siguientes condiciones:

1. “Sin empleo”, es decir, que no tenían un empleo asalariado o un trabajo independiente ni se desempeñaron como trabajador familiar sin remuneración.
2. “En busca de empleo”, es decir que habían tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o independiente en las últimas 4 semanas.
3. estaban disponibles para empezar a trabajar.

Sin embargo, existe una definición más amplia (flexibilizada) del concepto de desempleo, que relaja la segunda condición: “búsqueda activa de empleo”, y considera como desempleados a quienes en el período de referencia estuvieron:

5. “Sin empleo”
6. “No han buscado trabajo en las últimas cuatro semanas pero si durante los últimos doce meses”
7. La razón de no búsqueda de empleo es "desaliento", es decir personas que no buscaron trabajo en las últimas 4 semanas, por que no creen posible encontrarlo.
8. Estaban disponibles para empezar a trabajar.

Esta población se divide en dos grupos:

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

#### Empleo Formal

Son aquellos ocupados que poseen dentro de su actividad laboral condiciones de seguridad laboral y prestaciones de Ley como reciben pagos por concepto de primas, vacaciones, subsidio de transporte o subsidios familiares, entre otros e informales los que no los obtienen.

#### Empleo Informal

- Personas que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupan hasta diez trabajadores
- Trabajan en el servicio doméstico o son trabajadores familiares sin remuneración
- Trabajan por cuenta propia, excepto si son profesionales



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

- Son empleadores con empresas de 10 o menos trabajadores.
- No trabajan en el gobierno
- Empleados no cubiertos por el sistema de salud y pensiones
- trabajadores no cubiertos por la regulación laboral

### Hogar

Es una persona o grupo de personas, parientes o no, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda; atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas.

En una vivienda pueden encontrarse varios hogares, si existen grupos de personas que viven en una parte de la vivienda y preparan sus comidas por separado. También pueden estar constituidos por personas no parientes, como tres (3) amigos que se asocian para compartir el lugar de alojamiento.

Los empleados del servicio doméstico y sus familiares, los trabajadores y sus familiares, forman parte del hogar siempre y cuando duerman en la misma vivienda donde trabajan.

### Población Total (PT)

Está constituida por la población civil no institucional residente en hogares particulares. Ésta población se estima con base en los resultados proyectados de los censos de población.

### Población en Edad de Trabajar (PET)

Está constituida por las personas de 10 años en las zonas rurales y doce años en las urbanas y se divide en población económicamente activa y población económicamente inactiva.

### Población Económicamente Activa (PEA)

También se le llama fuerza laboral y está conformada por las personas en edad de trabajar que trabajan o están buscando empleo.

### Ocupados (OC)

Son las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones: ejercieron una actividad en la producción de bienes y servicios de por lo menos una hora remunerada a la semana; los trabajadores familiares sin remuneración que laboraron por lo menos una hora a la semana; y las que no trabajaron en la semana de referencia pero tenían un empleo o trabajo (estaban vinculadas a un proceso de producción cualquiera). Además los policías bachilleres y guardas penitenciarios bachilleres que regresan en las noches a sus hogares.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### **Ocupados Temporales**

Están constituidos por las personas que ejercen un trabajo de forma esporádica o no continua, trabajando sólo por ciertas épocas o períodos o cuando tienen un contrato de trabajo hasta por un (1) año.

### **Población Económicamente Inactiva (PEI)**

Comprende a todas las personas en edad de trabajar que no participan en la producción de bienes y servicios porque no necesitan, no pueden o no están interesadas en tener actividad remunerada. A este grupo pertenecen estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentistas, inválidos (incapacitados permanentemente para trabajar), personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar.

### **Residente Habitual.**

Es la persona que vive de manera permanente o la mayor parte del tiempo en una vivienda aunque en el momento de la entrevista esté ausente.

- ✓ También son residentes habituales en un hogar, porque no tienen residencia habitual en otra parte:
- ✓ Las personas ausentes por motivos especiales como: vacaciones, cursos de capacitación, viajes de negocio; siempre y cuando la ausencia sea de 6 meses o menos.
- ✓ Los agentes viajeros, marinos mercantes.
- ✓ Las personas secuestradas sin importar el tiempo de ausencia.
- ✓ Los enfermos internados en hospitales o clínicas sin importar el tiempo de ausencia.
- ✓ Las personas desplazadas, sin importar el tiempo de permanencia en el hogar que se está entrevistando.
- ✓ Las personas detenidas temporalmente en inspecciones de policía.
- ✓ Los que prestan el servicio militar en la policía y duermen en sus respectivos hogares.
- ✓ No son Residentes Habituales del hogar que se está encuestando:
- ✓ Quienes por razones de estudio trabajo u otro motivo, permanecen la mayor parte del tiempo en un sitio diferente de aquel donde reside su hogar. Éstas se deben considerar residentes habituales del sitio donde desarrollan tales actividades, aunque viajen con regularidad (fines de semana, cada 15 días o mensualmente, por ejemplo) a visitar su hogar.
- ✓ Quienes en el momento de la encuesta pagan condenas en cárceles, prestan servicio militar en cuarteles del ejército, la fuerza aérea o en la armada nacional, internados de estudio, asilos, conventos o monasterios, son residentes de dichos lugares o instituciones.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

Si se presenta el caso de personas que por razones de estudio, trabajo u otro motivo permanecen exactamente la mitad del tiempo en dos sitios diferentes, se deben considerar residentes habituales del sitio donde reside su hogar; probablemente donde se encuentren quienes de alguna manera tengan lazos de consanguinidad con la persona.

### **Subempleo**

Son los ocupados que quieren y pueden trabajar más tiempo, porque: 1. Tienen una jornada de trabajo inferior a las 2/3 partes de la jornada legal (subempleo visible). 2. Considera que sus ingresos no son suficientes para atender sus gastos normales. 3. Juzga que la ocupación que está desempeñando no está de acuerdo con su profesión o entrenamiento, por lo cual puede estar teniendo una baja productividad. (DANE)

### **Subempleo subjetivo**

Se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias.

### **Subempleo objetivo**

Comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio.

### **Subempleo por insuficiencia de horas**

Ocupados que desean trabajar más horas ya sea en su empleo principal o secundario y tienen una jornada inferior a 48 horas semanales

### **Subempleo en condiciones de empleo inadecuado**

- a. Por competencias: puede incluir todas las personas que trabajan y que durante el período de referencia, desean o buscan cambiar su situación de empleo actual para utilizar mejor sus competencias profesionales y están disponibles para ello.
- b. Por ingresos: puede incluir todas las personas ocupadas que, durante el período de referencia, deseaban o buscaban cambiar su situación actual de empleo, con objeto de mejorar sus ingresos limitados.

### **Trabajador.**

Es la persona que siendo obrero, jornalero o empleado reside en la vivienda y presta sus servicios en la explotación o producción que tiene algún miembro del hogar. Se consideran miembros del hogar cuando su número es menor o igual a cinco (5). Si se encuentran seis (6) o más trabajadores solo se encuesta el hogar principal.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### **Principales indicadores**

#### **Porcentaje de PET**

Este indicador muestra la relación porcentual entre el número de personas que componen la población en edad de trabajar, frente a la población total.

#### **Tasa bruta de participación**

Este indicador muestra la relación porcentual entre el número de personas que componen el mercado laboral, frente al número de personas que integran la población total.

#### **Tasa de desempleo**

Es la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo (DS), y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA).

#### **Tasa de ocupación**

Es la relación porcentual entre la Población Ocupada (OC) y el número de personas que integran la Población en Edad de Trabajar (PET).

#### **Tasa global de participación**

Es la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Este indicador refleja la presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### BIBLIOGRAFÍA

Banco de Bogotá, Centro de Investigaciones Económicas, *Estados Unidos: política monetaria*, junio 25 de 2008.

Banco de la República, Nota Editorial, “El subempleo en Colombia” Agosto de 2002. Pág. 5 a la 23.

Caballero, Cesar, Una verdad inconveniente, Portafolio, 3 de marzo de 2008.

\_\_\_\_\_, Estadísticas laborales: Una encuesta es mucho más que un formulario en Actualidad Colombiana, edición No. 440.

CAF, Oportunidades en América Latina. Hacia una mejor política social, noviembre de 2007, capítulo 5: empleo para una mejor calidad de vida.

Contraloría General de la República, Colombia entre la exclusión y el desarrollo, dirección académica a cargo de Garay S Luis Jorge, Julio de 2002.767p.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Boletines de Estadística.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Hogares. Encuesta Continua de Hogares.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Seminario Latinoamericano sobre medición estadística del sector informal, Cartagena de Indias, Junio 9 al 12 de 1998.

Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3144, diciembre de 2001.

Departamento Nacional de Planeación, 3187, 2002.

Fedesarrollo. Cárdenas Mauricio; Mejía Carolina. “Informalidad en Colombia: nueva evidencia”. Working Papers No. 35, Marzo de 2007.

Husmanns, Ralf, OIT, sector informal: definición estadística y métodos de encuesta. En Seminario Latinoamericano sobre medición estadística del sector informal, Cartagena de Indias, Junio 9 al 12 de 1998.

Ley 789 de 2002 (Reforma Laboral).

Ley 812 de 2003.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

Ministerio de la Protección Social, informe sobre la reforma laboral y el comportamiento del trabajo en Colombia, 2007.

Plan Nacional de Desarrollo, 2002 – 2006: “Hacia un Estado Comunitario”.

Plan Nacional de Desarrollo, 2006 – 2010: “Estado Comunitario: desarrollo para todos”.

Perry, G.; W. Maloney; O. Arias; et al. Informalidad: Escape y exclusión. Resumen Ejecutivo. Banco Mundial, Washington, D.C. 2007.

Revista Economía Colombiana No, 287 de Diciembre de 2001. “ El subempleo, una cara no tal oculta del problema laboral” Liria Adriana Rodríguez C. Pág. 99 al 109.

Rodríguez Adriana. “Reforma Laboral y generación de empleo”. En: Políticas Públicas para Colombia. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung – Fescol, Julio 2006; pp. 1-23.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## **DOCUMENTO OFICIAL**

### **ANEXOS**



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**DOCUMENTO OFICIAL**

**Anexo 1. Distribución del Crecimiento económico 2002-2007**

Ramas de actividad		2002-2007			
		2002	2007	Incremento	Participación
<b>AGROPECUARIO, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA</b>		<b>19,990,530</b>	<b>23,268,755</b>	<b>3,278,225</b>	<b>5.5%</b>
01	Productos de café	2,077,540	2,323,787	246,247	7.5%
02	Otros productos agrícolas	9,716,614	10,988,306	1,271,692	38.8%
03	Animales vivos y productos animales	7,371,502	8,936,251	1,564,749	47.7%
04	Productos de silvicultura, extracción de madera y actividades conexas	426,957	539,298	112,341	3.4%
05	Productos de la pesca	397,917	481,113	83,196	2.5%
<b>EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS</b>		<b>11,562,655</b>	<b>12,299,814</b>	<b>737,159</b>	<b>1.2%</b>
06	Carbón mineral	1,057,633	1,867,592	809,959	109.9%
07	Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio	8,836,908	8,147,639	-689,269	-93.5%
08	Minerales metálicos	912,712	1,136,467	223,755	30.4%
09	Minerales no metálicos	755,402	1,148,117	392,715	53.3%
<b>INDUSTRIA MANUFACTURERA</b>		<b>28,782,667</b>	<b>40,816,806</b>	<b>12,034,139</b>	<b>20.0%</b>
10	Carnes y pescados	1,568,435	1,915,956	347,521	2.9%
11	Aceites, grasas, cacao y otros productos alimenticios	1,527,176	1,964,428	437,252	3.6%
12	Productos lácteos	853,200	966,806	113,606	0.9%
13	Productos de molinería, almidones y sus productos	1,912,305	2,400,472	488,167	4.1%
14	Productos de café y trilla	286,453	342,036	55,583	0.5%
15	Azúcar y panela	612,159	633,754	21,595	0.2%
18	Bebidas	1,906,074	2,613,631	707,557	5.9%
19	Productos de tabaco	163,444	214,953	51,509	0.4%
20	Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles incluso afelpados	631,249	813,859	182,610	1.5%
21	Artículos textiles, excepto prendas de vestir	431,323	562,760	131,437	1.1%
22	Tejidos de punto y ganchillo; prendas de vestir	2,261,607	3,365,708	1,104,101	9.2%



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

23	Curtido y preparado de cueros, productos de cuero y calzado	453,504	631,480	177,976	1.5%
24	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	381,663	612,998	231,335	1.9%
25	Productos de papel, cartón y sus productos	1,175,493	1,646,197	470,704	3.9%
26	Edición, impresión y artículos análogos	1,170,751	1,784,721	613,970	5.1%
27	Productos de la refinación del petróleo; combustible nuclear	2,018,056	2,496,673	478,617	4.0%
28	Sustancias y productos químicos	3,453,635	4,447,887	994,252	8.3%
29	Productos de caucho y de plástico	1,104,595	1,630,359	525,764	4.4%
30	Productos minerales no metálicos	1,959,986	3,558,774	1,598,788	13.3%
31	Productos metalúrgicos básicos (excepto maquinaria y equipo)	1,691,557	2,859,552	1,167,995	9.7%
32	Maquinaria y equipo	608,804	1,064,645	455,841	3.8%
33	Otra maquinaria y aparatos eléctricos	784,786	1,050,849	266,063	2.2%
34	Equipo de transporte	806,585	1,428,332	621,747	5.2%
35	Muebles	461,635	748,393	286,758	2.4%
36	Otros bienes manufacturados n.c.p.	558,192	1,061,580	503,388	4.2%
<b>ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA</b>		<b>6,506,590</b>	<b>7,543,229</b>	<b>1,036,639</b>	<b>1.7%</b>
38	Energía eléctrica	4,649,151	5,480,158	831,007	80.2%
39	Gas domiciliario	503,338	591,140	87,802	8.5%
40	Agua, alcantarillado y eliminación de desperdicios, saneamiento y otros servicios de protección del medio ambiente	1,354,101	1,471,930	117,829	11.4%
<b>CONSTRUCCIÓN</b>		<b>7,652,528</b>	<b>14,801,060</b>	<b>7,148,532</b>	<b>11.9%</b>
41	Trabajos de construcción, construcción y reparación de edificaciones y servicios de arrendamiento de equipo con operario	3,126,659	5,256,416	2,129,757	29.8%
42	Trabajos de construcción, construcción de obras civiles y servicios de arrendamiento de equipo con operario	4,525,869	9,544,644	5,018,775	70.2%
<b>COMERCIO, REPARACIÓN, RESTAURANTES Y HOTELES</b>		<b>26,309,798</b>	<b>38,254,641</b>	<b>11,944,843</b>	<b>19.9%</b>
43	Comercio (incluye reciclaje)	20,304,172	30,815,683	10,511,511	88.0%
44	Servicios de reparación de automotores, de artículos personales y domésticos	2,683,995	3,269,841	585,846	8.2%
45	Servicios de hotelería y restaurante	3,321,631	4,169,116	847,485	11.9%
<b>TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIÓN</b>		<b>12,917,574</b>	<b>18,568,989</b>	<b>5,651,415</b>	<b>9.4%</b>





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

46	Servicios de transporte terrestre	6,138,945	8,049,509	1,910,564	33.8%
47	Servicios de transporte por vía acuática	122,401	251,059	128,658	2.3%
48	Servicios de transporte por vía aérea	1,046,375	1,304,518	258,143	4.6%
49	Servicios complementarios y auxiliares al transporte	1,061,967	1,627,637	565,670	10.0%
50	Servicios de correos y telecomunicaciones	4,547,886	7,336,267	2,788,381	49.3%
<b>ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, INMUEBLES Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS</b>		<b>36,272,817</b>	<b>47,461,005</b>	<b>11,188,188</b>	<b>18.6%</b>
51	Servicios de intermediación financiera, de seguros y servicios conexos	8,890,062	13,375,311	4,485,249	40.1%
52	Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda	16,838,626	19,205,014	2,366,388	21.2%
53	Servicios a las empresas excepto servicios financieros e inmobiliarios	10,544,129	14,880,680	4,336,551	38.8%
<b>SERVICIOS SOCIALES, COMUNALES Y PERSONALES</b>		<b>40,314,564</b>	<b>47,358,073</b>	<b>7,043,509</b>	<b>11.7%</b>
54	Servicios de administración pública y defensa	16,869,588	18,381,065	1,511,477	21.5%
55	Servicios de enseñanza	10,493,705	12,764,277	2,270,572	32.2%
56	Servicios sociales (asistencia social) y de salud	6,192,007	8,164,115	1,972,108	28.0%
58	Servicios de asociaciones y esparcimiento, culturales, deportivos y otros servicios	4,960,534	6,228,551	1,268,017	18.0%
59	Servicios domésticos	1,798,730	1,820,065	21,335	0.3%
<b>Subtotal Valor agregado</b>		<b>190,309,723</b>	<b>250,372,373</b>	<b>60,062,650</b>	<b>100.0%</b>
90	IVA no deducible	9,385,798	15,395,997	6,010,199	10.0%
91	Derechos e impuestos sobre las importaciones	2,185,979	4,669,095	2,483,116	4.1%
92	Impuestos excepto IVA	4,144,663	5,427,950	1,283,287	2.1%
93	Subvenciones	434,882	474,584	39,702	0.1%
<b>Total impuestos</b>		<b>15,281,558</b>	<b>25,018,458</b>	<b>9,736,900</b>	<b>16.2%</b>
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>		<b>205,591,281</b>	<b>275,390,831</b>	<b>69,799,550</b>	<b>116.2%</b>



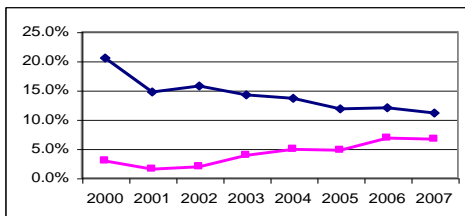
CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### CRECIMIENTO Y DESEMPLEO EN PAÍSES SURAMERICANOS

(La línea de oscura representa la tasa de desempleo, y la de color más tenue el crecimiento del PIB)

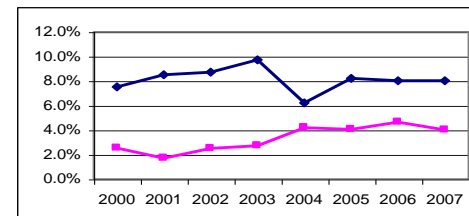
**Colombia**



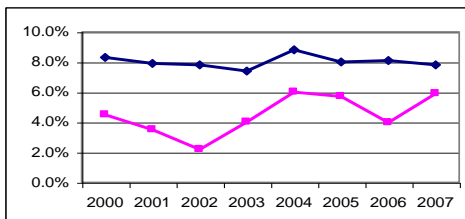
**Argentina**



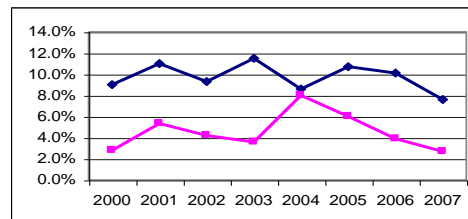
**Bolivia**



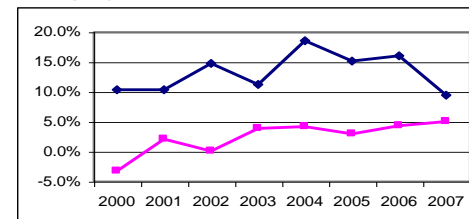
**Chile**



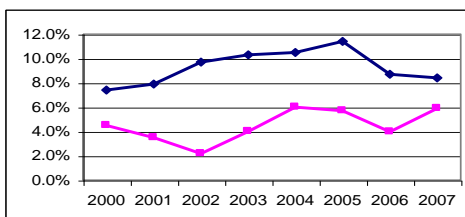
**Ecuador**



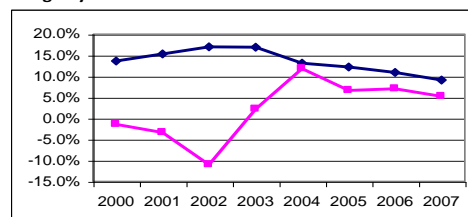
**Paraguay**



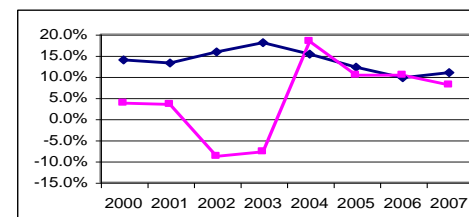
**Perú**



**Uruguay**



**Venezuela**





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

### ANEXO 2

#### INCONVENIENTES DETECTADOS EN LA REDACCIÓN DEL FORMULARIO

- En el interrogante D-6 se dice que el encuestador debe dejar en el hogar el formulario Cuaderno de Gastos Diarios Personales, ¿esto significa que además del extenso cuestionario debe llenarse uno adicional? ¿También quiere decir que la encuesta no termina cuando se va el encuestador?
- En la misma pregunta se solicita el teléfono y el correo electrónico de quienes reciben ingresos, ¿para qué?
- En la pregunta H-2 *¿En qué actividad ocupó la mayor parte del tiempo la semana pasada?*. Dentro de las posibles respuestas en la e) se coloca *Incapacitado Permanente para trabajar*, lo cual no tiene relación alguna con la pregunta; además es un interrogante para el que hay que esperar respuesta, por lo tanto nadie puede responder ese ítem. Así que no es posible enviarlo al capítulo K (Inactivos) como dice el formulario y la información de ese capítulo puede estar sesgada.
- Incompatibilidad entre preguntas H-6, H-8 y H-9: Alguien puede contestar que SI hizo algo para conseguir trabajo o negocio, pasa a H-7, luego puede contestar que SI desea conseguir trabajo, y luego le preguntan que aunque SI desea trabajo o negocio, ¿por qué no hizo diligencias para conseguirlo?, cuando él ya había dicho que SI hizo diligencias. Y lo discutible es que después estas respuestas llevan a elegir entre Inactivos y Ocupados.
- En las posibles respuestas de H-9 en la b) se incluyen simultáneamente “No hay trabajo disponible en la ciudad o región “ y “No encuentra trabajo en su oficio o posición”, cuando, evidentemente, son respuestas muy diferentes.
- En la pregunta H-9 *Aunque desea trabajar, ¿por qué motivo principal no hizo diligencias en las últimas cuatro semanas?*, dentro de las posibles respuestas en la g) se coloca *No tiene recursos para instalar un negocio*, lo que no tiene ninguna relación con la pregunta; además es un interrogante para el que hay que esperar respuesta, por lo tanto es muy difícil que alguien responda ese ítem. La idea es que “trabajar” incluye poner un negocio, pero, desafortunadamente esa no es la acepción que se le suele dar al concepto que, más bien se entiende como “emplearse”.
- En la pregunta I-1 el encuestado debe hacer una descripción de las actividades que realiza en su trabajo, ¿cómo se captura esa información en el Dispositivo?, ¿no es muy demorado?
- ¿Qué utilidad tiene la pregunta I-2?
- En la pregunta I-7 sobre pago de Pólizas de Cumplimiento y Publicación en el diario Oficial, no se coloca la opción NO SABE, que es la más probable ya que, además de no



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

saberlo muchas personas, los que si saben que hubo algunos pagos, difícilmente van a conocer el monto de estos.

- En la pregunta I-8 sobre descuentos por ICA, IVA y Retención en la Fuente, no se coloca la opción NO SABE, que es la más probable ya que, además de que muchas personas no lo saben, los que si saben, difícilmente van a conocer el monto de estos. En todo caso, los que posean registros tendrán que buscarlos para dar una respuesta fidedigna, lo que implica una importante demora en el diligenciamiento del formulario.
- Como dato informativo, las respuestas a la pregunta I-11 sobre conformidad con el tipo de contrato ¿Merece esta pregunta ser incluida constantemente?
- I-15 e I-16, lo mismo que la anterior.
- En la I-19, I-20 e I-22 se pregunta la estimación de lo recibido en alimentos, vivienda y en especie como parte del salario. Eso parece bien difícil de saberlo.
- No es clara la razón para las preguntas sobre *Cuando fue la última vez que...* (I-31, I-34, I-37, I-51, I-54) pues no aportan mucha información ya que pudo haber transcurrido mucho o ningún lapso entre esa ocasión y el empleo actual.
- En la I-44 *¿Cuáles son las dos principales razones por las que trabaja como independiente en lugar de ser empleado?*, No hay ordenamiento para las respuestas. La respuesta a) *Lo despidieron del empleo que tenía y no ha encontrado otro*, no es una opción lógica de respuesta, lo mismo sucede con la e) *Por la edad*. No se incluyen opciones muy importantes como: *No se siente calificado* o *Es analfabeta*.
- Preguntas I-45 e I-46 *¿Cuánto fue la ganancia neta... el mes pasado?* y *¿A cuántos meses corresponde lo que recibió?* Seguramente debe tener alguna coherencia, pero no es en absoluto clara.
- La I-64 está mal redactada *¿...paga directamente o le descuentan parte de su sueldo para una EPS?*. La pregunta debió ser: *¿Realiza pagos a una EPS, ya sea mediante descuentos de su sueldo o porque paga directamente?* Las posibles respuestas en el formulario son SI o NO.
- En la I-67 la respuesta c) Ya es pensionado no es independiente de la a) y b) porque alguien puede ser pensionado por invalidez y estar trabajando y cotizando a pensiones; o una persona puede ser pensionada por vejez y trabajar pero no cotizar.
- I-78 ver comentario de I-64.
- La pregunta I-90 no parece dar mucha mayor información que la I-87, por lo tanto podría ser eliminada.
- Para responder la pregunta I-92 se plantean nueve preguntas, deberían ser nueve respuestas. En la respuesta a) *Para mejorar la utilización de sus capacidades o formación*, la redacción es incorrecta, se podría cambiar por algo así como: *Para desarrollar más sus capacidades y formación*.
- En la pregunta I-95 se deben responder 6 ítem, lo cual amplía el cuestionario.
- La I-98 está mal redactada, debería decir algo así como: *Su horario de trabaja interfiere con sus responsabilidades familiares: Constantemente, de vez en cuando, nunca*.
- En la pregunta J-1 se plantean dos conceptos muy diversos como si fueran lo mismo: *Ha estado buscando trabajo* y *Estuvo buscando trabajo*. Las respuestas llevarían a análisis diferentes.
- En la pregunta J-2 se habla de las horas a la semana que está disponible para trabajar. Hay confusión si se refiere a la disponibilidad en las 168 horas que tiene la semana (es



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## DOCUMENTO OFICIAL

decir que podría haber trabajado en cualquier momento, de día, de noche o fin de semana) o a la disponibilidad en cuanto a número de horas que podría haberlo hecho. Mal redactada.

- La J-3, no es claro a qué hace referencia y tiende a confundirse con la J-4.
- La J-7 es totalmente incoherente. *...ha buscado trabajo por primera vez o había trabajado antes...* ¿Antes de qué, de buscar trabajo por primera vez? Lo grave de esta pregunta es que de ella se desprenden otros cuestionamientos.
- En la J-8 “por última vez” lo que hace es confundir.
- La J-13 ver comentario de I-64.
- La J-16 ver comentario de I-64.
- La J-19 y la J-20 son incompatibles, pues lógicamente el que recibió ingresos en el último mes, también los recibió en los últimos doce meses.
- K-4, ver comentario de I-67.
- K-6 y K-7, ver comentario de I-19.