

Acciones para la generación de empleo y mejoramiento del diálogo social en Colombia

STEFANO FARNÉ*

Resumen ejecutivo

- Favorecido por el moderado crecimiento de la población en edad de trabajar y el repunte de la actividad económica, el mercado laboral colombiano muestra una sustancial mejora a partir de finales de 2011: la tasa de desempleo exhibe cierta propensión a la baja y la tasa de ocupación una rápida tendencia a crecer. El empleo asalariado público y privado se han recuperado y las mejoradas oportunidades laborales han beneficiado principalmente a los jóvenes y a las mujeres.
- A pesar de los avances cuantitativos del mercado laboral, el subempleo sigue siendo elevado, el número absoluto de desempleados no baja de los dos millones de personas y la informalidad laboral no muestra síntoma de debilitamiento. Seguramente, la persistencia de elevados niveles de informalidad se convierte en el fenómeno más destacado y emblemático de la evolución reciente del mercado de trabajo colombiano.
- En el contexto latinoamericano, Colombia se destaca por niveles de desempleo e informalidad muy elevados. El análisis desarrollado sugiere que los dos fenómenos tienen determinantes comunes y que para bajar de forma permanente el desempleo será necesario generar más empleos formales.
- De un examen de las principales políticas activas de empleo implementadas por el actual Gobierno durante los primeros dos años de su mandato, se deduce que poco han contribuido a la solución definitiva de la problemática del desempleo y la informalidad del país.
- En el capítulo final se proponen algunas iniciativas dirigidas a enfrentar la informalidad y el desempleo, y a mejorar el sistema de intermediación de empleo del SENA.

Introducción

Las principales metas ocupacionales del Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” involucran la disminución de la tasa de desempleo nacional de 12% a 8.9% y de la tasa de informalidad laboral de 61.1% a 54.4%. Esto implica la creación de casi 2 millones 500 mil empleos adicionales en cuatro años, de los cuales 500 mil son trabajos formales. A este respecto, al cumplirse los primeros dos años de gobierno el ministro de trabajo informó a la opinión pública que “el gobierno alcanza actualmente un 72% de la meta de generar empleo en el país”¹.

El presente documento examina la evolución reciente del mercado de trabajo colombiano y evalúa los resultados conseguidos en materia laboral durante los primeros dos años de la administración del presidente Juan Manuel Santos, haciendo especial énfasis en las políticas de mercado de trabajo y de mejoramiento del diálogo social. Para ello, este texto consta de 3 secciones. En la sección 1 se hace una sucinta descripción de la evolución reciente de los indicadores básicos del mercado laboral. En la sección 2 se reseñan las principales acciones emprendidas por el Gobierno en materia de generación de empleo y mejoramiento del diálogo social, y se evalúan sus alcances y desempeño². Finalmente, una última sección recoge los principales resultados presentados a lo largo del documento y esboza unas posibles políticas para mejorar el panorama del mercado laboral en Colombia.

1. Evolución reciente del mercado de trabajo colombiano

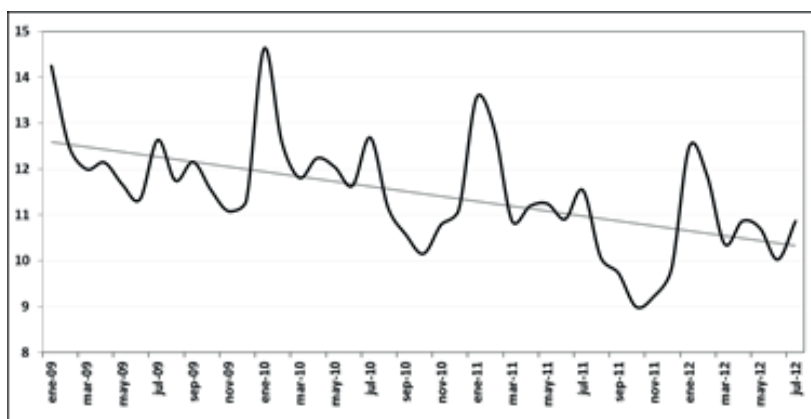
El actual momento demográfico que experimenta el país favorece una positiva evolución del mercado de trabajo nacional. En efecto, es suficiente que la ocupación crezca al 1.5% anual para que se mantengan inalteradas las probabilidades de encontrar empleo por parte de los colombianos. Naturalmente, cualquier crecimiento del empleo por encima de esta tasa, al exceder el incremento anual de la población en edad de trabajar, mejora las condiciones laborales generales.

En el marco de este contexto demográfico, el ritmo de la actividad económica es otro determinante fundamental de lo que acontece en el mercado de trabajo. A este respecto, hay que registrar cómo después de una débil evolución entre 2008 y 2009 (1.7%), el PIB ha acelerado su crecimiento en los años sucesivos: 4.0% entre 2009 y 2010; 5.9% entre 2010 y 2011; y 4.8% durante el primer semestre de 2012.

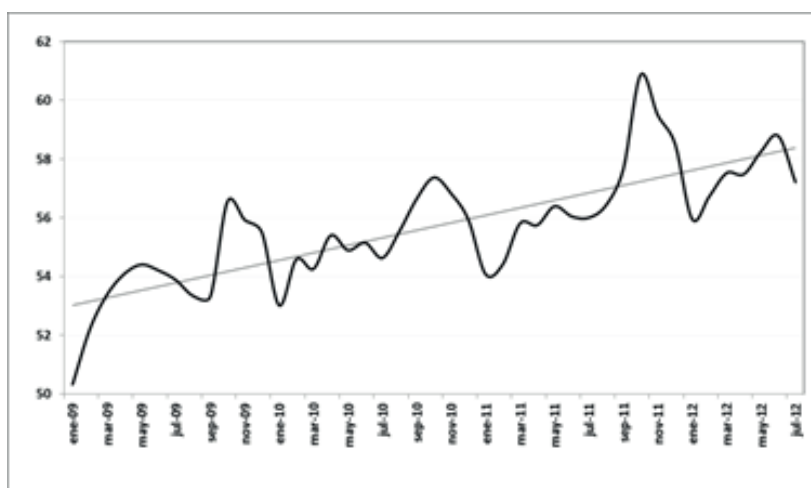
Al recuperarse de una breve pero intensa desaceleración que llevó a disminuciones del empleo durante algunos meses del segundo semestre de 2008, la ocupación nacional siempre ha crecido por encima del mencionado umbral de 1.5%. Es más, desde finales de 2011, ha intensificado su ritmo de crecimiento. Como consecuencia, al neto de unas inevitables fluctuaciones estacionales, la tasa de desempleo ha mostrado una propensión a la baja y la tasa de ocupación una rápida tendencia a crecer (ver Gráfico 1). Esta última ha subido de 52.1% en 2009 (promedio enero-julio) a 54.1% en los primeros siete meses de 2010 anteriores a la posesión del actual Gobierno, y a 57.4% durante lo que va corrido del año 2012.

Grafico 1. Evolución mensual de la tasa de desempleo, ocupación y subempleo. Total Nacional. Enero 2010-Julio 2012

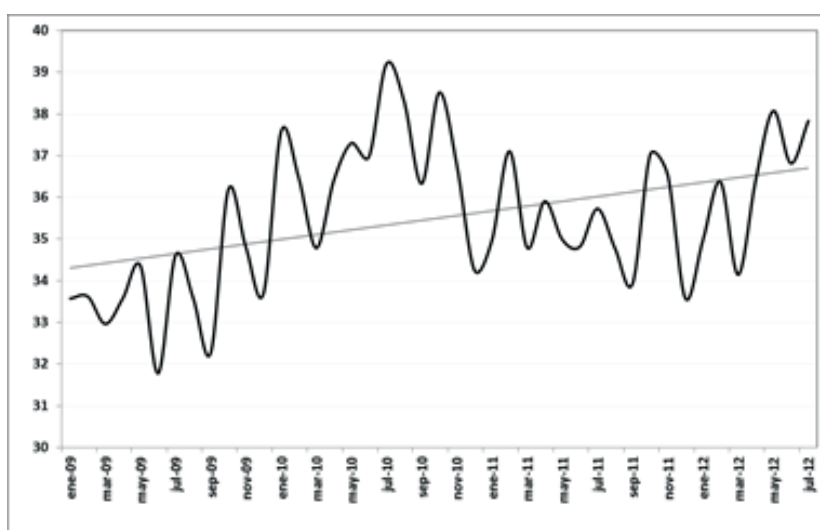
a) Tasa de desempleo



b) Tasa de ocupación



c) Tasa de subempleo



(Fuente: DANE, Encuestas de Hogares)

Como se ha comentado, la tasa de desempleo ha evolucionado mucho más lentamente, pasando de 12.1% (promedio enero-julio 2009) a 12.5% (promedio enero-julio 2010) y a 11.0% (promedio enero-julio 2012). No obstante, en términos absolutos el desempleo sigue siendo alto y no logra bajar de los dos millones de individuos. En julio casi dos millones 500 mil personas estaban buscando un empleo a nivel nacional.

Por su lado, la tasa de subempleo, es decir, el porcentaje de trabajadores que manifiestan estar insatisfechos con su trabajo, ya sea porque desean trabajar más tiempo o porque se consideran subutilizados por motivo de ingresos o competencias laborales, fue de 36.4% en 2012 (enero-julio). Esto indica que aumentó respecto al mismo periodo de 2009 (33.1%), pero disminuyó levemente respecto a 2010 (37.0%).

Ahora bien, los grupos tradicionalmente más débiles en el mercado laboral fueron los que más se beneficiaron de las mayores oportunidades de empleo. Así, la ocupación juvenil creció por encima de la de los otros grupos etarios y las mujeres encontraron trabajo más fácilmente que los hombres. Este comportamiento, favorable a jóvenes y mujeres, se fortalece a partir de finales de 2011, beneficiando especialmente a las mujeres jóvenes. Según las últimas estadísticas laborales disponibles al momento de escribir este documento, en el trimestre abril-junio de 2012, frente al mismo periodo de 2011, la ocupación nacional aumentó a una tasa de 5.3%; cifra por debajo de lo que creció el empleo juvenil (7.0%), muy por debajo de lo registrado en el caso de la ocupación femenina (8.3%), en particular entre los 12 y los 26 años (10.9%, ver Cuadro 1).

*Cuadro 1. Variación anual de la ocupación según grupos poblacionales
Total Nacional. 2010.I-2012.II*

Año	Trimestre	Ocupados Totales	Mujeres	Jovenes	Jovenes Mujeres
2010	Ene - Mar	5,5	8,7	5,6	9,6
	Abr - Jun	3,3	4,8	1,5	2,3
	Jul - Sep	5,6	7,3	6,0	5,5
	Oct - Dic	2,9	3,3	1,3	-0,4
2011	Ene-Mar	3,1	2,8	3,2	1,3
	Abr - Jun	3,3	3,7	6,1	4,6
	Jul - Sep	3,5	4,7	2,6	3,0
	Oct - Dic	6,8	8,4	10,2	13,4
2012	Ene - Mar	5,2	7,8	6,2	6,5
	Abr - Jun	5,3	8,3	7,0	10,9

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares

A partir de finales del año 2011 se evidencian, a su vez, importantes cambios en el comportamiento del empleo según la categoría ocupacional (Cuadro 2). El empleo público ha vuelto a crecer de forma sostenida, después de varios años de persistentes caídas. Igualmente, el empleo asalariado en empresas del sector privado ha repuntado y ahora se está expandiendo más rápidamente que el empleo por cuenta propia. Lo anterior podría reflejar los primeros resultados de la política de uso racional de la contratación por prestación de servicios en el Estado que, si bien incipiente, puede constituir un importante ejemplo para las prácticas de contratación en el sector privado.

Igualmente, incrementó el número de colombianos que empezaron una actividad empresarial, coadyuvados por una creciente proporción de ayudantes familiares, es decir, de trabajadores que no reciben una remuneración a cambio de sus labores.

A pesar del sostenido crecimiento de la economía nacional, de una mayor acción de inspección y vigilancia laboral por parte del Estado, y de la aprobación de la Ley 1429 de 2010 que ofrece incentivos económicos a las empresas que legalizan su actividades, en el primer semestre de 2012 la informalidad laboral sigue siendo muy elevada y ha disminuido muy poco respecto a 2010 y 2011.

En las trece principales ciudades del país abarcaba aproximadamente a la mitad de todos los ocupados (ver Cuadro 2).

Seguramente, la persistencia de elevados niveles de informalidad se convierte en el fenómeno más destacado y emblemático de la evolución reciente del mercado de trabajo colombiano. Ni las intervenciones del Estado en el mercado laboral, ni el crecimiento de la economía parecen haber tenido el empuje suficiente para inducir disminuciones significativas de su tamaño.

Las consecuencias de la informalidad son indeseadas y bien conocidas: no solo las empresas se ven obligadas a operar en mercados locales, sin acceso a servicios jurídicos, crediticios y financieros, y en condiciones sub-óptimas de escala de producción, sino que el bienestar de sus trabajadores resulta fuertemente comprometido. Se estima que un trabajador informal promedio es entre cinco y siete veces menos productivo que un trabajador formal y como consecuencia su salario alcanza ser apenas un 40-50% del salario mínimo legal vigente (Sánchez y Álvarez, 2011). Por su condición, los trabajadores informales no tienen derecho a los servicios de las cajas de compensación familiar, solo un 10% de ellos cotiza a pensiones y poco más del 40% aporta al sistema de salud contributivo. En general, la informalidad aumenta la vulnerabilidad de sus derechos laborales y disminuye su calidad del empleo.

*Cuadro 2. Variación anual de la ocupación según categoría ocupacional.
Tasa de informalidad* Total Nacional. 2010.I-2012.II*

Año	Trimestre	Ocupados Totales	Empleados particulares	Empleados públicos	Empleado doméstico	Cuenta propia	Empleadores	TFSR	Informalidad
2010	Ene - Mar	5,5	3,3	1,3	7,5	6,9	12,4	13,6	51,6
	Abr - Jun	3,3	2,5	-4,3	-2,8	6,2	0,3	7,3	51,6
	Jul - Sep	5,6	4,7	-6,0	3,2	6,5	5,9	23,5	51,5
	Oct - Dic	2,9	4,4	-6,7	-2,0	4,1	1,4	-5,0	51,7
2011	Ene-Mar	3,1	2,9	-1,5	-0,6	4,5	-2,6	-0,4	50,9
	Abr - Jun	3,3	3,8	1,2	3,0	4,2	-0,4	-1,0	51,3
	Jul - Sep	3,5	3,6	4,5	-5,4	5,2	4,0	-3,6	50,8
	Oct - Dic	6,8	5,2	-3,0	4,9	6,3	6,9	33,6	51,3
2012	Ene - Mar	5,2	6,0	5,9	0,7	3,9	11,1	12,1	50,4
	Abr - Jun	5,3	6,7	7,1	9,1	3,2	5,9	20,6	51,1

TFSR: trabajadores familiares sin remuneración. *Informalidad según tamaño de empresas (hasta 5 trabajadores), en las trece principales ciudades del país
(Fuente: DANE, Encuestas de Hogares)

Dos aspectos de la actual coyuntura laboral merecen ser profundizados: la afiliación sindical y el fenómeno de las cooperativas de trabajo asociado (CTA).

Las verdaderas CTA son asociaciones sin ánimo de lucro que ofrecen a sus integrantes la posibilidad de superar las limitaciones del trabajo individual y facilitan el ejercicio de una actividad laboral a personas con poco capital. En años recientes, sin embargo, y en especial a partir del año 2000, ha habido una proliferación de “pseudo” CTA, es decir, de cooperativas que lejos de actuar según los principios de solidaridad y autogestión, se han dedicado a ofrecer servicios de intermediación laboral a unas empresas-clientes con el fin de reducir los costos laborales. En la práctica, la intermediación de personal ha trasladado a los trabajadores la responsabilidad y el costo de su protección social, impedido la representación sindical y, en últimas, ha redundado en menor estabilidad laboral y menores remuneraciones que un empleo asalariado en las mismas condiciones. Las CTA que en el año 2000 eran 572 y asociaban a unos 37 mil trabajadores, en 2010 sumaban 4.307 y empleaban a más de 600 mil personas.

Las denuncias de los trabajadores y de los sindicatos para una más efectiva regulación sobre este comportamiento de las CTA no tuvieron eco hasta la conformación del nuevo Gobierno en agosto de 2010. En el marco de las iniciativas a favor de la formalización, la Ley 1429 de diciembre de 2010 reiteró la prohibición a las CTA de intermediar personal, so pena de multas más onerosas por su incumplimiento. Posteriormente, en abril de 2011, como requisito previo para la implementación del Tratado de Libre Comercio, Colombia firmó el Plan de acción para los derechos laborales y se comprometió con los Estados Unidos a regular de manera más estricta las actividades de las CTA³. Los resultados de esta nueva postura hacia las CTA fueron inmediatos y ya en el curso de 2011 se presentó una caída vertical en el número

de cooperativas y del personal asociado, del orden del 20% en ambos casos⁴.

Como se mostrará con mayor detalle más adelante, el actual Gobierno se ha caracterizado por una mayor disposición que el anterior a la concertación con las centrales sindicales y por la intención de fortalecer la institucionalidad para la promoción del diálogo social. En concomitancia con esta nueva actitud del Gobierno Nacional, la representación de los sindicatos entre los trabajadores asalariados aumentó, revirtiendo una tendencia negativa que arrastraba desde mediados de los años ochenta. Según información de las encuestas de hogares, entre 2010 y 2011 el sindicalismo en el sector privado incorporó unos 15 mil nuevos afiliados y en el sector público los nuevos funcionarios sindicalizados sumaron unos 13 mil⁵. Lo anterior llevó a un pequeño aumento de la representación sindical en el sector privado, pero un incremento de mayor magnitud en el sector público, donde la densidad sindical pasó de 26.6% a 28.1%.

En conclusión, hay que reconocer que durante los dos primeros años del Gobierno Santos en el país se ha registrado un destacado avance cuantitativo en el mercado laboral; los resultados desde la perspectiva cualitativa han sido mucho más modestos, pero fueron siempre positivos. Ahora bien, en la siguiente sección se explora si hubo alguna relación entre estos resultados y las políticas de mercado de trabajo adoptadas por el Gobierno Nacional.

2. Políticas de mercado de trabajo y de estímulo al diálogo social

Siguiendo en parte los criterios utilizados por el Ministerio de Trabajo en su reciente informe al Congreso⁶, en este texto se clasifican las principales acciones en materia laboral y de estímulo al diálogo social implementadas por el Gobierno nacional en tres grupos: los programas encaminados a la

generación de empleo, el Plan de Acción para los Derechos Laborales y las actividades de promoción del diálogo con los sindicatos. Asimismo, se hará mención del programa para un uso adecuado de la contratación pública por prestación de servicios, del programa de asistencia técnica a los gobiernos locales para la implementación de políticas de mercado de trabajo y del Servicio Público de Empleo (SPE) del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

2.1. Programas de generación de empleo

2.1.1. Ley de formalización y generación de empleo

La Ley 1429 de 2010, de formalización y generación de empleo, introdujo descuentos tributarios para la contratación de poblaciones vulnerables –jóvenes, desplazados, reinsertados, discapacitados, mujeres mayores de 40 años y trabajadores de bajos ingresos- en empresas del sector formal, al igual que rebajas de impuestos y de contribuciones sociales para las pequeñas empresas informales y las nuevas pequeñas empresas que se establezcan durante los años 2011-2014, con el fin de estimular su formalización y la formalización de su fuerza de trabajo. Asimismo, reglamentó de forma más estricta el funcionamiento de las cooperativas de trabajo asociado con el propósito de erradicar su actuación como agencias prestadoras de servicios de intermediación laboral⁷. A su vez, controles complementarios a las cooperativas fueron establecidos en el Plan de Acción para los Derechos Laborales.

Sin embargo, al no existir una línea de base, ni estar previsto un sistema de monitoreo, a la fecha resulta imposible conocer el número de empresas que se han formalizado como consecuencia exclusiva de la Ley 1429 y cuantificar su efectivo impacto ocupacional. No debe sorprender, entonces, que el seguimiento que se hace a esta ley arroje cifras que cambian con el

tiempo, el tipo de beneficio otorgado y la fuente de información. Así, en el informe al Congreso 2011-2012 del Ministerio de Trabajo se sostiene que “según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (...) a octubre 2011 fueron 290.703 las empresas beneficiadas” (p. 8). En cambio, para la DIAN, en 2011 se registraron 239.400 empresas ante las Cámaras de Comercio del país como potenciales beneficiarias de la ley 1429 (DIAN, 2012). No obstante, las dos fuentes coinciden en reconocer que, del universo de empresas beneficiadas, solamente poco más de 6.000 están realizando aportes a la seguridad social a través de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA). Es decir, en el mejor de los casos un 3% de las empresas beneficiadas estarían generando nuevos empleos formales, para los cuales cotizan a pensiones y salud.

En cuanto al empleo de las poblaciones vulnerables, nuevamente en el informe al Congreso 2011-2012 del Ministerio de Trabajo se afirma que “el Ministerio de Trabajo ha encontrado a través del registro PILA a septiembre 2011 (que) 44.035 empresas han aumentado el valor de la nómina y el número de trabajadores con respecto a diciembre de 2010. Estas empresas han contratado 395.266 jóvenes menores de 28 años” (p. 9). Nada se dice, sin embargo, de las empresas que no aumentaron su nómina respecto a diciembre 2010: ¿Estas empresas habrían despedido jóvenes? En este sentido, estos cálculos acumulan las alzas, pero no restan las bajas. Como sea, el registro de 395 mil jóvenes contratados en nueve meses no parece particularmente extraordinario, dado que anualmente en Colombia se ocupan unos 800.000 jóvenes adicionales⁸.

De todo lo anterior se infiere que fueron muchas las empresas que aprovecharon los incentivos tributarios ofrecidos por la Ley 1429, pero que eso no se vio reflejado en una significativa generación de empleos formales.

Sobre el tema de las CTA volveremos más adelante al considerar el Plan de acción para los derechos laborales.

2.1.2. Sistema de información del mercado de trabajo

Este programa incluye actividades de capacitación, transferencia de recursos y asistencia técnica a los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo (ORMET), integrantes de la Red apoyada por el Ministerio de Trabajo. El propósito de este programa es conformar observatorios con capacidad para realizar un monitoreo permanente de la dinámica económica y del mercado laboral a nivel local y hacer seguimiento a las políticas de generación de empleo e ingresos que se aplican en el ámbito territorial. Según el Ministerio de Trabajo (2012a), a la fecha del informe se habían fortalecidos 16 observatorios regionales y se había concretado la conformación de otros 3, para un total de 19 observatorios en igual número de Departamentos.

2.1.3. Programas de generación de empleo para población vulnerable y víctimas

Se trata de los programas Trabajemos Unidos (TU) y de Empleo de Emergencia (PEE). TU consiste en un abanico de acciones, individuales y coordinadas, de acompañamiento, asesoramiento, formación y entrega de apoyos de sostenimiento a la población pobre y vulnerable del país, con el fin de aumentar sus capacidades y niveles de empleabilidad y facilitar su inserción en el mercado laboral. La estrategia aplicada está concebida como la puerta de entrada en la Ruta de Generación de Ingresos y por tanto no garantiza el automático enganche laboral de los beneficiarios; más bien tiende a funcionar como un canalizador de los participantes hacia instrumentos de intervención (programas de generación de ingreso y empleabilidad) ajustados a la caracterización laboral y al plan de acción

elaborado por los individuos durante su participación en TU. Durante 2011 e inicios de 2012 se llevó a cabo un programa piloto en seis ciudades que benefició a 11.376 personas (Ministerio de Trabajo, 2012a). Para este momento, no todos ellos están trabajando o ejerciendo una actividad independiente.

Por su parte, el PEE financia empleos temporales para mayores de edad en condición de vulnerabilidad e inscritos en el registro único de damnificados por emergencia inercial a través de proyectos de recuperación social, económica y ecológica de los municipios afectados. A la fecha del 27 abril de 2012 se habían contratado 2.871 beneficiarios para trabajos de la duración promedio de unos tres meses y medio (Ministerio de Trabajo, 2012a).

2.2. Plan de acción para los derechos laborales

El Plan de acción para los derechos laborales incluye nueve líneas de acción que el Gobierno colombiano se ha comprometido a cumplir a más tardar en los próximos cuatro años, con el fin de que el Gobierno de Estados Unidos accediera a una pronta implementación del Tratado de Libre Comercio. Aquí se señalan algunos de los puntos que contiene el mencionado plan:

- Inspectores de trabajo: el Ministerio de Trabajo deberá contratar 480 nuevos inspectores de trabajo entre 2011 y 2014; 100 de ellos en 2011 y 100 en 2012
- CTA: 100 de los anteriores nuevos inspectores deberán dedicarse de manera exclusiva a la atención de casos relacionados con CTA. Además, mediante un decreto reglamentario que debía ser expedido a más tardar el 15 de junio de 2011, el Gobierno colombiano debía introducir mayores controles sobre las CTA con el fin de contener su uso indebido y reducir su número

- Empresas de Servicios Temporales (EST): a más tardar en diciembre de 2011 el Gobierno colombiano debía implementar un plan para el mejoramiento del proceso de inspección y del sistema de información en las EST con el fin de verificar el respeto de los derechos laborales

Efectivamente, el Gobierno colombiano expidió en junio de 2011 el Decreto 2025, el cual complementa lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 1429 en materia de CTA. A la hora de la verdad, sin embargo, el único aspecto novedoso que la ley y el decreto introdujeron fue el recrudecimiento de las sanciones para las empresas y las CTA que llevaran a cabo intermediación laboral⁹.

¿A qué se debe entonces la rápida disminución registrada en 2011 en el número de CTA en operación que hemos evidenciado en la sección anterior? Las razones son probablemente dos. Por un lado una actitud más firme del Gobierno Nacional en contra del uso indebido de la contratación de mano de obra a través de CTA. Paradójicamente, en el pasado fue el mismo Gobierno el principal patrocinador e impulsor de estas prácticas de las CTA, especialmente en el sector de la salud y en empresas reestructuradas del sector público¹⁰. Con el nuevo Gobierno no solo se han aumentado sustancialmente las sanciones a los infractores, sino que el Ministerio de Trabajo ha contratado más inspectores de trabajo y ha estructurado un programa de inspección, vigilancia y control especialmente dirigido a las CTA. A diciembre de 2011 estaban en curso 20.980 investigaciones administrativo-laborales y se habían emitido 4.112 sanciones; también se realizaron 146 visitas administrativo-laborales a CTA (Ministerio de Trabajo, 2012b). Frente a esta nueva perspectiva, seguramente muchas empresas han sustituido trabajadores contratados a través de cooperativas con personal asalariado que vinculan directamente.

Por otro lado, la problemática de la intermediación laboral ilegal no se agota con las solas CTA. Se tiene información de que las CTA han sido remplazadas por el auge de otras figuras jurídicas como los contratos sindicales, las empresas de servicios temporales y las sociedades anónimas simplificadas. Por ejemplo, sólo en el sector de la salud del departamento de Antioquia, la Escuela Nacional Sindical ha comprobado que 20 CTA se transformaron en un igual número de contratos sindicales; los trabajadores involucrados son 3.729 (ENS, 2012). Así, en este caso la reducción en el número de las CTA simplemente corresponde a una rápida reacción de los intermediadores laborales que las han sustituido con otras figuras jurídicas.

En cuanto a la contratación de inspectores de trabajo, en abril de 2011 se expidió el decreto que autoriza la vinculación de 100 nuevos funcionarios y durante el primer semestre de 2012 se elaboró el estudio técnico para la ampliación de la planta de personal del Ministerio de Trabajo con otros 100 cargos adicionales. Empero, según los sindicatos este mayor número inspectores no se ha traducido en un verdadero aumento de la actividad de control, debido a que ellos dentro de sus funciones tienen en su mayoría que realizar labores técnicas o administrativas y no les queda tiempo suficiente para desplazarse a los lugares de trabajo y cumplir con su labor de inspección (CUT, CGT y CTC, 2012). Más allá del año 2012, para el periodo 2010-2014 existe el compromiso por parte del Gobierno Nacional de mejorar su gestión, elevando la tasa de inspectores de trabajo de 2 a 4 por cada 100.000 trabajadores activos en el mercado.

Finalmente, por lo que se refiere a las EST, el Ministerio de Trabajo (2012b) sostiene que ha dispuesto un programa especial de inspección, vigilancia y control que durante 2011 ha llevado a 168 investigaciones administrativo-laborales, 77 sanciones y 146 visitas administrativo-laborales a EST. En 2011 también se capacitaron 1.340

personas, entre funcionarios del ministerio, personal de ETS y usuarios (Ministerio de Trabajo, 2012a).

2.3. Promoción del diálogo social

Los esfuerzos del Gobierno Nacional para promover el diálogo y la concertación laboral se han concentrado en la creación de una institucionalidad apta para tal fin, en la construcción de confianza entre los diferentes actores sociales y en el fortalecimiento de las capacidades de estos agentes para el diálogo tripartito. Entre las principales iniciativas al respecto recordamos las siguientes:

- Creación del Ministerio de trabajo y, en especial, la creación de las Subdirecciones de Protección Laboral y de Promoción de la Organización Social
- Reuniones periódicas de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. En 2011 se realizaron siete reuniones, con una agenda que no se limitó exclusivamente a la negociación del incremento del salario mínimo, como en años anteriores. Además, para el año 2012 dicho incremento se consiguió de forma consensuada. Es de recalcar que desde el año 2006 no se fijaba el valor del salario mínimo por consenso entre trabajadores y empresarios. A pesar de lo anterior, los sindicatos denuncian que todavía no existe una seria voluntad de inclusión, debate y concertación con cumplimiento, y juzgan las actividades de la Comisión tan sólo como “un espacio para informar de las medidas adoptadas por el Gobierno” (CUT, CGT y CTC, 2012: 8).
- Conformación de la comisión de estudios del artículo 53 de la Constitución relativo al desarrollo del Estatuto del Trabajo. Desde la aprobación de la Constitución Nacional en 1991 los sindicatos han insistido en dar cumplimiento a su artículo 53 que establece que “el Congreso expedirá el Estatuto

del Trabajo” y en la necesidad de actualizar la legislación laboral, cuyo cuerpo principal, el Código Sustantivo del Trabajo, rige desde 1950.

- Fortalecimiento de las Subcomisiones Departamentales de Concertación. Con el fin de promover el diálogo social y la concertación de la política laboral a nivel territorial en el año 2011 se apoyaron las labores de las 32 Subcomisiones Departamentales. Actualmente 27 de ellas son activas.
- Programas de actualización de líderes sindicales. Se trata de un programa dirigido a trabajadores afiliados a los sindicatos que hacen parte de las confederaciones de trabajadores que tienen representación en la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales a los cuales se les proporciona capacitación y se les facilita la actualización en materia de negociación, concertación, diálogo social y derechos fundamentales en el trabajo. Igualmente, con su capacitación se persigue el fortalecimiento de las relaciones laborales y de las actitudes de liderazgo entre trabajadores. En los últimos años los recursos asignados a este programa han sido relativamente constantes: 542 millones en 2009, 544 en 2010 y 537 en 2011¹¹ (Ministerio de Trabajo, 2012a).
- Fortalecimiento del programa de protección de líderes sindicales. El Gobierno Nacional reconoce que el panorama de violencia antisindical en el país, si bien ha mejorado ostensiblemente en los últimos años, sigue siendo crítico. Por tal razón ha reforzado el programa de protección de líderes sindicales. En su ejecución se invirtieron más de 19 millones de dólares en 2010, en 2011 aproximadamente 77 millones y en 2012 se han presupuestado más de 111 millones (Ministerio de Trabajo, 2012a). El programa se orienta a proteger la vida

de los sindicalistas y a garantizar el ejercicio del derecho de asociación, al tiempo que busca combatir la impunidad de los crímenes. Los sindicatos reconocen que han menguado las amenazas y se ha brindado mayor seguridad, y que en materia de impunidad se han conseguido avances. Sin embargo, la “impunidad sigue siendo muy alta” y el programa de protección tiene un “carácter predominantemente coyuntural e individual, cuya finalidad ha sido proporcionar una serie de medidas enfocadas en situaciones particulares de amenazas, las cuales no han sido suficientes para superar la violencia antisindical” (CUT, CGT y CTC, 2012: 14, 18).

2.4. Servicio Público de Empleo

Los SPE actúan como intermediarios en el mercado de trabajo, brindando estadísticas generales sobre el mismo, asesorando a sus inscritos y divulgando información de puestos vacantes y de personas en busca de trabajo con el fin de favorecer el encuentro entre demanda y oferta y hacer más eficiente el proceso de búsqueda de un empleo.

El hecho de que en Colombia una gran proporción de las contrataciones todavía se realiza a través de contactos y recomendaciones personales, y de que el SPE no administra el sistema de subsidio al desempleo hace que la cobertura del mismo sea baja y que recurran a sus servicios las personas con problemas especiales de inserción laboral, debilitando su eficiencia. A pesar de lo anterior, el número de usuarios del SPE del SENA ha crecido a pasos agigantados durante la última década, y con él la eficiencia del sistema de intermediación laboral público. En 2002 los inscritos eran apenas 237 mil y los colocados 43 mil; la tasa de colocación (colocados/vacantes) se ubicaba en 40.7%. En 2011 los inscritos fueron 804 mil y la tasa de colocación había subido a 68.5% (ver Cuadro 3). En años más recientes, sin embargo, la eficiencia del

sistema de intermediación no exhibe mejoras y más bien la tasa de colocación muestra una leve tendencia a la baja, ubicándose en 64.6% durante los primeros ocho meses de 2012. Tampoco el SPE, entonces, pudo haber contribuido de manera sustancial a la mejora del mercado laboral comentada en la sección 2.

Cuadro 3. Servicio Público de Empleo: vacantes e inscritos registrados, inscritos que reciben orientación ocupacional, personas colocadas laboralmente y tasa de colocación.

Años 2010, 2011, enero-agosto 2012

Número de personas	2010	2011	2012 Enero-Agosto
Vacantes	200.017	226.893	155.910
Inscritos	786.976	804.774	587.201
Orientados ocupacional		423.908	314.918
Colocados	137.658	155.484	100.685
Tasa de colocación (1)	68,8	68,5	64,6

(1) colocados/vacantes. Fuente: SENA, Informes de gestión, varios años

2.5. Asistencia técnica a los gobiernos locales para la implementación de políticas de mercado de trabajo

Este programa proporciona asistencia técnica a instituciones y actores territoriales con el objetivo de fortalecer y coordinar sus capacidades técnicas y de gestión para la realización del diagnóstico previo, al igual que la formulación, financiación e implementación de los planes locales de empleo. Durante el segundo semestre de 2011 y el primer trimestre de 2012 se realizó una prueba piloto en 16 municipios en el desarrollo de la cual se formuló un igual número de planes locales de empleo (Ministerio de Trabajo, 2012a).

2.6. Proyecto para un uso adecuado de la contratación pública por prestación de servicios

Desde su reapertura en noviembre de 2011, el Ministerio de Trabajo ha liderado una campaña en contra de la nómina paralela pública, es decir, del uso indiscrimina-

do de contratos de prestación de servicios para cumplir con funciones y labores de carácter permanente de la administración estatal. Esto se ha hecho dando cumplimiento a reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional que estableció tres condiciones taxativas para la celebración de tales contratos: a) cuando involucran tareas específicas diferentes de las funciones permanentes de la entidad; b) en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser realizada por las personas vinculadas laboralmente a la entidad oficial contratantes; c) cuando se requieren conocimientos especializados.

Las dificultades empiezan por el hecho de que el Ministerio de Trabajo no ha podido establecer cuántos son los trabajadores estatales actualmente contratados por orden de prestación de servicios; tampoco se conoce si ellos han sido contratados de forma indebida o no, conforme a los criterios fijados por la Corte Constitucional. Según informes oficiales de cobertura parcial, por cada 100 empleados públicos del nivel central en 2011 habían 132 vinculados por orden de prestación de servicios; en las entidades territoriales este número subiría a 170 (Morales, 2012). Lo que parece ser cierto es que el fenómeno de las nóminas paralelas reviste un mayor peso a nivel local y que afecta los organigramas de las entidades públicas de manera muy diferenciada.

Es apenas obvio que, para poder englobar en cargos de planta a los trabajadores hasta ahora vinculados por prestación de servicios, las entidades públicas deben incrementar su gasto de personal. Infortunadamente, una adición a la Ley Orgánica de Presupuesto impone que “el crecimiento anual de los gastos de personal (...) no podrá crecer en términos reales” (artículo 92, Ley 617 de 2000). El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 permitió obviar en parte esta dificultad exceptuando a las entidades públicas del orden nacional, por un plazo de dos años hasta julio 2013, de la aplicación de lo dispuesto en el mencio-

nado artículo 92. Para las entidades territoriales, donde el fenómeno de las nóminas paralelas es más agudo, sin embargo, sigue vigente la restricción.

El proceso de conformar plantas de personal en sustitución a la gran contratación con la que se ha estructurado el funcionamiento de la administración pública de los últimos años, enfrenta profundas dificultades de reordenamiento administrativo, de reorganización de rubros presupuestales, e incluso de construir mapas de competencias laborales. Así es que, generar cargos en el sector público requiere de un estudio técnico previo que debe medir las cargas de trabajo y definir las necesidades de personal por parte de la entidad interesada. Luego, el estudio debe recibir aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública y el mayor gasto por nómina debe ser aprobado por el Ministerio de Hacienda.

En todo caso, de la anterior posibilidad estarían excluidas las entidades públicas territoriales. Para ellas no se vislumbran alternativas. La creación de cargos de planta temporal requeriría de un trámite similar al caso de los trabajadores permanentes; el nombramiento de personal supernumerario puede darse solamente para remplazar los funcionarios desvinculados temporalmente de la institución pública; sobre el uso del presupuesto de inversión para pagar nómina ya hay una función de advertencia de la Contraloría General de la República que lo considera una práctica inapropiada.

Por el momento, el Ministerio de Trabajo ha pedido a toda entidad pública, nacional y local, la elaboración de un plan de acción encaminado a reconocer las razones de toda contratación por prestación de servicios y a proponer una solución en el caso de encontrar un uso no correspondiente a los criterios establecidos por la Corte Constitucional. Al mismo tiempo está llevando a cabo con ocho entidades públicas nacionales y tres territoriales un plan piloto de

acompañamiento a la formulación del plan de acción del cual se puedan derivar buenas prácticas para las demás entidades. Del análisis anterior se deriva que el proyecto para un uso adecuado de la contratación pública por prestación de servicios no puede haber sido una causa determinante del aumento del empleo asalariado público, así como lo registran las encuestas de hogares.

Más bien, las razones de este aumento deben buscarse en la Ley de Reestructuración Administrativa (Ley 1444 de 2011) que faculta al Gobierno Nacional para reestructurar, ampliar y crear nuevas entidades públicas. Gracias a estas facultades extraordinarias se crearon ministerios, departamentos administrativos, consejerías, etc. que ensancharon de forma importante la nomina estatal.

3. Conclusiones e indicaciones de política

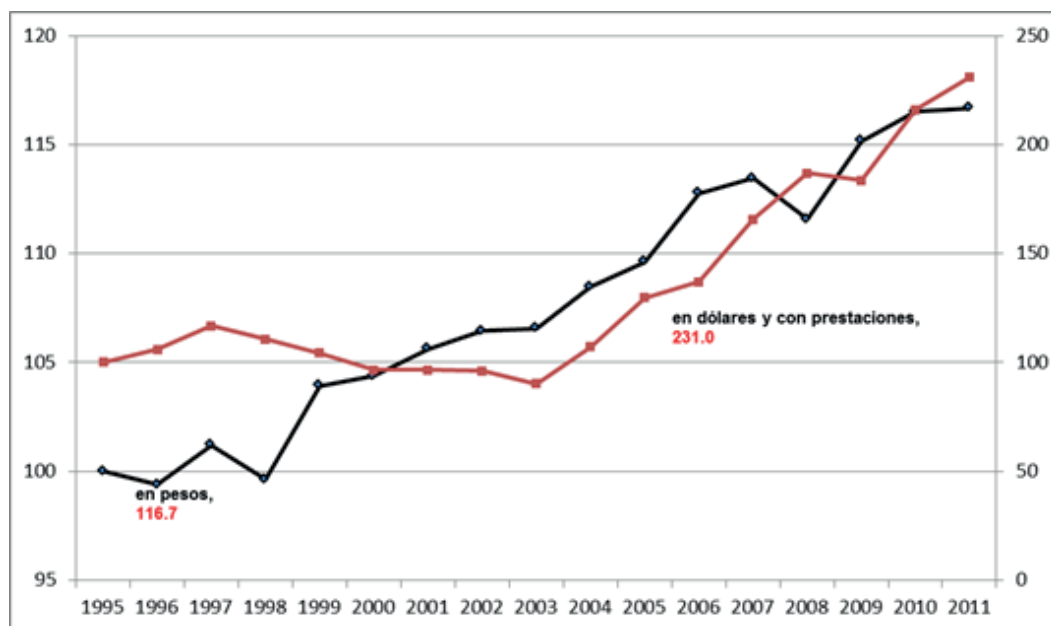
Desde finales de 2008 el mercado laboral colombiano presenta una clara mejora, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, aunque en estos últimos en mucha menor medida. A este respecto, hay que decir que el moderado crecimiento de la población en edad de trabajar y la rápida expansión de la actividad económica han sido los principales determinantes de este favorable comportamiento.

En cambio, las políticas activas de empleo implementadas por el Gobierno Nacional han tenido poco peso, al menos hasta el primer semestre del presente año. El sistema de intermediación laboral del SPE ha atendido más personas, pero la tasa de colocación muestra un leve descenso. Los programas de generación de empleo para poblaciones vulnerables están aún en su fase inicial. Los sistemas de información del mercado de trabajo y de asistencia técnica a los gobiernos locales tienen todavía una cobertura territorial parcial. La evidente disminución en el número de CTA

ha tenido como contrapartida parcial un aumento de otras formas irregulares de intermediación laboral. La política de formalización no ha conseguido el éxito esperado ni en el sector privado ni en el sector público. Hay que reconocer, sin embargo, que a pesar de no haber logrado “formalizar” el empleo público contratado mediante ordenes de prestación de servicios, el Gobierno Nacional ha sido muy exitoso en expandir la burocracia estatal con lo cual se ha revertido la tendencia negativa que traía el crecimiento del empleo público asalariado desde hace varios años. También es importante destacar la mayor propensión al diálogo social por parte del Gobierno y su disponibilidad a doblar el número de inspectores de trabajo en el transcurso de los próximos tres años.

A pesar de las mejoras experimentadas por el mercado de trabajo en años recientes, en el contexto latinoamericano, Colombia presenta el poco envidiable registro de aparecer entre los países con los más altos niveles de desempleo e informalidad laboral. La tasa de desempleo es la segunda más alta del continente, después de la de Jamaica (CEPAL-OIT, 2012) y la proporción de trabajadores urbanos informales llega al 60%, cuando el promedio de América Latina no supera el 50%¹² de los ocupados. En los últimos años la tasa de desempleo ha mostrado una leve tendencia a disminuir –aunque el número absoluto de desempleados no decrece y sigue por encima de los dos millones de personas–, mientras que la informalidad se ha mantenido sustancialmente constante. Lo anterior sugiere que los dos fenómenos tienen determinantes comunes y que para bajar de forma permanente el desempleo es necesario generar más empleos formales. En esta perspectiva la formalización laboral debería ser el objetivo primordial de las políticas laborales.

Gráfico 2. Evolución del salario mínimo real en pesos y dólares. Años 1995-2011



Índice salario mínimo real promedio anual en pesos escala izquierda; índice salario mínimo promedio anual en dólares escala derecha. Promedio 1995=100

Fuente: cálculos propios con base en la legislación vigente y datos DANE y Superintendencia Financiera

En primera instancia y siguiendo los lineamientos de la teoría económica convencional, se podría argumentar que la informalidad es sobretodo el resultado de elevados salarios en el sector formal de la economía.

A este respecto, el Gráfico 2 ilustra cómo el salario mínimo real en los últimos años (1995-2011) creció un 16% (aproximadamente un 1% promedio anual), lo cual es perfectamente compatible con la evolución de la productividad laboral en el largo plazo. A pesar de ello, este aumento toma otras dimensiones si perfeccionamos los cálculos e incluimos los costos laborales no salariales y la variación de la tasa de cambio (frente al dólar), con lo cual nos acercamos a un más acertado valor del costo laboral total en un contexto internacional. Sumando el auxilio de transporte y los aportes a seguridad social de competencia obligatoria de las empresas, y los efectos de la revaluación del peso colombiano, se obtiene que en los mismos últimos 16 años el salario mínimo en dólares habría subido un 130%. En otras palabras, el costo de la mano de obra se ha

vuelto una variable crucial para el crecimiento del empleo, en especial del empleo formal, por razones ajenas a la voluntad de trabajadores y empresarios. En esta perspectiva, la revaluación del peso y el aumento de las contribuciones a la seguridad social, y no el incremento del salario mínimo per se, constituyen un primer obstáculo a la formalización del mercado laboral colombiano.

¿Cuáles estrategias adoptar para reducir el número de personas que en nuestro país trabajan en la precariedad de la informalidad? A continuación se avanzan algunas recomendaciones, no sin antes reconocer que unas de ellas ya fueron emprendidas por el Gobierno Nacional o están en fase de preparación.

Antes que nada, hay que reconocer que existen actividades que nunca podrán formalizarse. Muchas de ellas dejarán de existir en forma natural, en la medida en que la economía nacional crezca. Es el caso de las actividades de reducida escala y baja productividad características de los traba-

jos callejeros y por cuenta propia o de los pequeños negocios de barrio. En un país como Colombia, de bajos niveles de ingreso, estos tipos de microactividades tienen un importante peso y emplean a muchas personas. Esto nos lleva a reconocer que, en primera instancia, “el nivel de desarrollo económico es el determinante más importante de los niveles observados de informalidad” (Perry et al., 2007: 15).

Una primera y obvia iniciativa, entonces, debería consistir en implementar políticas que favorezcan el crecimiento de la productividad de las empresas y de sus trabajadores, y el desarrollo del país en general. Ello se hará posible ofreciendo servicios de desarrollo empresarial a las iniciativas productivas con potencial y promoviendo la inversión en equipo, tecnología, infraestructura y capital humano. Esta estrategia tendría como principal efecto un aumento de los beneficios de la formalidad, los cuales pueden no ser muy evidentes para muchas empresas pequeñas. Es obvio que si los beneficios derivables de la formalidad son muy bajos, se podría llegar al extremo de reducir los costos de la formalidad y aun así ella no sería atractiva para las empresas (Chacaltana, 2009).

Complementariamente, habría que implementar una amplia estrategia que contemple una combinación adecuada de beneficios y sanciones, teniendo en cuenta que, en este contexto, como advierte el Banco Mundial, los pequeños cambios en solo algunos de los costos y beneficios privados de la informalidad –así como lo hizo la Ley 1429- pueden no tener un efecto¹³.

Resulta así importante mejorar la confianza en las instituciones públicas, reforzar el cumplimiento de la ley, hacer la justicia más transparente, combatir la corrupción, prescindir de los excesos de la burocracia y eliminar los incentivos perversos que pueden derivar de un sistema de protección mal diseñado.

En particular, de un sistema de incentivos económicos perversos pueden surgir fuertes estímulos por el lado de la oferta de trabajo para mantenerse en condiciones de informalidad. Ellos permiten un mayor consumo presente derivable de las remuneraciones en el sector informal. Tal es el caso de algunos auxilios que reciben las familias de escasos recursos, como, por ejemplo, la afiliación gratuita al régimen de salud subsidiado. Actualmente, quien trabaja como informal no paga aportes y recibe los mismos servicios de quien, desempeñándose en el sector formal, está obligado a contribuir proporcionalmente a su salario. Lo lógico sería pasar a formas de financiación de la salud independientes de la relación laboral. Más en general, habría que identificar y racionalizar los subsidios de la protección social con el fin de desestimular a sus beneficiarios a quedarse en la informalidad.

En materia de pensiones es enorme la discrepancia entre la tasa total de contribución -16%- y lo que efectivamente termina en ahorro de los trabajadores -11.5%. Hay que encontrar formulas para reducir esta diferencia y reestablecer una relación racional entre contribuciones y beneficios pensionales.

La parafiscalidad debería ser objeto de examen, en particular la parafiscalidad que trabajadores y empresarios perciben como un impuesto. Esto debido a que, como en el caso de las pensiones, no hay correspondencia plena entre contribuciones pagadas y valor de los beneficios recibidos. Una primera medida debería llevar a reformular la financiación del Instituto de Bienestar Familiar. La protección y el apoyo a la niñez y la familia debería ser responsabilidad de todos los colombianos y por tanto debería ser financiada a través del presupuesto nacional.

Si bien el debate nacional hasta ahora se ha concentrado en consideraciones acerca de la conveniencia económica de las contribuciones parafiscales, es evidente que los

impuestos a cargo de las empresas constituyen un importante factor de informalidad. Sería aconsejable la introducción de un sistema simplificado de gravámenes que reuna en un solo tributo toda una serie de impuestos, directos, indirectos y sobre la nómina a cargo de las pequeñas empresas. Un impuesto monotributo contribuiría a reducir de forma importante los costos de las pequeñas empresas y desligaría la financiación de la seguridad social de la existencia de un contrato laboral.

La simplificación de trámite, la eliminación de regulaciones anacrónicas, la disminución de los costos de cumplimiento y una mayor aplicación de la ley también son herramientas que pueden reducir la informalidad. Particular atención debería darse al fortalecimiento de las actividades de inspección, control y vigilancia del Ministerio de Trabajo, ya que actualmente Colombia es uno de los países de América Latina con el menor número de inspectores por ocupado (Chacaltana, 2009).

Otro tema que merece atención son los mediocres resultados del SPE que ponen al descubierto la necesidad de su modernización. Los ejes a lo largo de los cuales debe desarrollarse un moderno sistema de intermediación de empleo deben ser la asesoría personal y la integralidad de servicios. Esto con el objetivo de llegar a la formulación de diagnósticos de perfiles laborales y de itinerarios de inserción laboral personalizados.

Podemos así pensar que, apenas ingresado al SPE, el buscador de empleo debe someterse a una entrevista de orientación ocupacional. En esta etapa se determinan las necesidades del candidato. Puede que el individuo requiera de una asesoría inicial que le facilite la búsqueda inmediata de un empleo, por ejemplo, una ayuda u orientación para elaborar su curriculum vitae, para identificar su aspiración salarial, para sostener una entrevista de trabajo o para buscar de forma rápida y eficiente oportunidades de empleo existentes ajustadas a su perfil profesional.

Al mismo tiempo, la entrevista debe llegar a determinar las eventuales necesidades de capacitación. Así, para un individuo la mejor ruta de capacitación puede consistir en el regreso al sistema educativo formal para completar un ciclo de estudios, para otro en la certificación de sus competencias laborales; en otras ocasiones lo más apropiado podría ser remitir el candidato a un breve curso de aprestamiento laboral, o a uno de formación titulada de más larga duración. Igualmente, las preferencias personales y el perfil ocupacional diagnosticado pueden conducir a un recorrido de emprendimiento.

El SPE debe también funcionar como una “ventanilla única” a la cual los buscadores de empleo y los interesados en desarrollar una actividad independiente acuden para obtener información relevante que les permita conocer y vincularse a los principales programas, bien sea de empleo, o formación o emprendimiento.

Si después de cierto número de meses de asesoría el individuo sigue sin trabajo habrá que efectuar una nueva evaluación con el fin de identificar las razones del infructuoso proceso de búsqueda y proponer acciones remediales.

El Gráfico 3 ilustra en forma esquemática como debería funcionar el componente de intermediación y asistencia laboral propuesto.

Adicionalmente, el SPE podría ofrecer una serie de servicios muy especializados. Por ejemplo, servicios de credenciales laborales sencillos a los jóvenes que no tienen historia laboral y de los cuales los empresarios quieren conocer la confiabilidad, responsabilidad y otros aspectos específicos. En muchos casos, el costo de conseguir credenciales laborales puede excluir a lo más pobres de un empleo en el sector formal. Asimismo, podría ofrecer a las empresas servicios de selección de personal.

Gráfico 3. Itinerarios del componente de intermediación y asistencia laboral del SPE



Finalmente, es bien sabido que hay trabajadores que escogen la informalidad porque ahí pueden conseguir mayor flexibilidad y autonomía laboral. En este caso introducir horarios y condiciones de trabajo más dúctiles y estimular la oferta de servicios de cuidado para la infancia favorecería la formalización de mujeres y jóvenes.

En conclusión, lo que hay que tener claro es que la lucha contra la informalidad debe verse como una estrategia de largo plazo, que no necesariamente da resultados en lo inmediato y que, para ser exitosa, debe ser amplia y diferenciada, pero, al mismo tiempo, coordinada y permanente y con verdaderos y atractivos estímulos para empresas y trabajadores.

Notas

1. Noticias del Ministerio, 13 de agosto de 2012, en www.mintrabajo.gov.co.
2. Como es bien sabido, la evaluación de desempeño no determina relaciones de causalidad; nos informa cómo está operando un programa y hasta qué punto se han cumplido sus metas a través de información básica de carácter

financiero y de datos sobre participantes.

3. Lo cual se formalizó en el Decreto 2025 de 2011.
4. Según la Confederación de Cooperativas de Colombia –Confecoop– en 2011 en el país operaban 3.462 CTA que agrupaban 482.168 asociados.
5. Un aumento similar, de unos 20 mil nuevos afiliados, registra el Sistema de Información Sindical y Laboral de la ENS.
6. Entre las políticas activas y pasivas de empleo, el Ministerio de Trabajo en su informe al Congreso (Ministerio de Trabajo, 2012a) incluye también las acciones de fortalecimiento de las comunidades y del sector solidario, la promoción de la equidad en el mercado laboral, y los fondos Emprender y FONEDE. Al revisar el contenido de estas iniciativas, en algunos casos consideramos que su aporte a la generación de empleo no era directa, y tampoco fácilmente cuantificable, y que en otros – el Fondo Emprender del SENA, y el

FONED de las cajas de compensación se trataba de fondos en funcionamiento ya hace muchos años en el país que esta administración ha retomado sin modificaciones.

7. Para un resumen y comentario a lo dispuesto por la Ley 1429 en materia de mercado laboral ver Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2011).
8. Según las encuestas de hogares del DANE, entre 2008 y 2009 se generaron 978.549 empleos adicionales entre los jóvenes, y entre 2009 y 2010, otros 793.171.
9. Y la clasificación como falta grave de la actuación de los servidores públicos que contratan intermediación laboral a través de las CTA.
10. Ver Farné (2008), por ejemplo.
11. Valores todos en pesos de 2011.
12. Ver OIT (varios años).
13. Ver Perry et al (2007).

Bibliografía

- Central Unitaria de Trabajadores –CUT-, Confederación General del Trabajo –CGT- y Confederación de Trabajadores de Colombia –CTC- (2012), “Informe a Presentar en la 101 Conferencia de la OIT 2012”, Bogotá, 28 de mayo
- Chacaltana J. (2009), “Experiencias de Formalización Empresarial y Laboral en Centroamérica: un Análisis Comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Documento No 88, CEPAL, Santiago de Chile, julio
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- y Organización Internacional del Trabajo –OIT- (2012), “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe”, No 6, mayo

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-(2012), Comunicado de Prensa, 30 de marzo
- Escuela Nacional Sindical –ENS- (2012), “Falsos Sindicatos Reemplazan a Cooperativas de Trabajo Asociado para Seguir Explotando Trabajadores de la Salud”, 5 de junio
- Farné S. (2008), “Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia: balance de la política gubernamental, 2002-2007”, Revista de Economía Institucional, No. 18, primer semestre
- Ministerio del Trabajo (2012a), “Informe de Actividades 2011-2012, al Honorable Congreso de la República”, Bogotá, julio
- Ministerio del Trabajo (2012b), “Comunicado a la Opinión Pública”, Bogotá, 13 de abril
- Morales M. (2012), “El Estado no Ha Podido Frenar Nómina Paralela”, El Tiempo, 2 de mayo
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2011), “La Ley 1429 de 2010 Ha Formalizado el Empleo en Colombia?”, Boletín No 13, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, diciembre
- Office of the United States Trade Representative (2011), “Colombian Action Plan Related to Labor Rights”, Executive Office of the President, 7 de abril, disponible en: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/april/release-colombian-action-plan-related-labor-rights>

- OIT (varios años), “Panorama Laboral”, OIT-Lima
- Perry G., Maloney W.F, Arias O.S., Fajnzylber P., Mason A.D. y Saavedra-Chanduvi J. (2007), “Informalidad: Escape y Exclusión”, Banco Mundial, Washington
- Sánchez F. y Alvarez O. (2011), “La Informalidad Laboral y los Costos Laborales en Colombia, 1984-2009”, Documento CEDE No 2011-36, Universidad de los Andes, Bogotá
- * *Director del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia*

Los documentos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de FESCOL

Fescol -Calle 71 N° 11-90, teléfono 3473077, 3473115, E-mail: fescol@fescol.org.co, www.fescol.org.co